

## **MINDRE MEDLEMSSTATER OCH EU:S FÖRSVARSSAMARBETE**

Fallstudier om hur mindre medlemsstater i EU förhåller sig till rådande försvarsutvecklingen och hur andra medlemsländer beaktar dem som aktörer

Niklas Backlund

Helsingfors universitet

Statsvetenskapliga fakulteten

Magisterprogrammet i samhällsvetenskaper

Statskunskap med förvaltning

Magisteravhandling

Maj 2020

Handledare: Stefan Sjöblom

Tiedekunta - Fakultet – Faculty Statsvetenskapliga fakulteten		Koulutusohjelma – Utbildningsprogram – Degree Programme Magisterprogrammet i samhällsvetenskaper	
Tekijä - Författare – Author Niklas Backlund			
Työn nimi - Arbetets titel - Title MINDRE MEDLEMSSTATER OCH EU:S FÖRSVARSSAMARBETE – Fallstudier om hur mindre medlemsstater i EU förhåller sig till rådande försvarsutvecklingen och hur andra medlemsländer beaktar dem som aktörer			
Oppiaine - Ämne - Subject Statskunskap med förvaltning			
Työn laji/ Ohjaaja - Arbetets art/Handledare - Level/Instructor Magisteravhandling/Stefan Sjöblom		Aika - Datum - Month and year Maj 2020	Sivumäärä - Sidoantal - Number of pages 74
Tiivistelmä - Referat – Abstract  <p>Försvarssamarbetet på EU-nivå har tagit enorma sedan 2010-talet. Den rådande försvarsintegrationen i EU är ett ytterst aktuellt ämne inom EU-politiken. År 2017 ratificerades en permanent försvars- och säkerhetsstruktur för EU, nämligen Pesco. Den nya samarbetsstrukturens mål är att utveckla EU:s operativa kapacitet för militära krishanteringsuppgifter och erbjuder en permanent struktur för till exempel. Försvarssamarbete faller nära med frågor gällande suveränitet och autonomi.</p> <p>Forskningens syfte är att kritiskt granska mindre medlemsstaters roll i EU:s beslutsfattning med fokus på säkerhets- och försvarspolitik. Målet är att bättre förstå deras möjligheter och utmaningar i ett föränderligt samarbetsområde och vad som förklarar deras policyval samt förhållningssätt inom försvarspolitik. Det huvudsakliga temat är mindre medlemsstaters förhållning till säkerhets- och försvarspolitik och vilka intressen de har i fördjupat försvarssamarbete. Det andra fokusområdet är deras inflytande i denna försvarsutveckling och EU:s beslutsfattning. Forskningens analysdel granskar strategier och utmaningar i mindre medlemsstaters påverkansarbete samt jämförande fallstudier om hur tre mindre medlemsstater – Finland, Sverige och Irland - förhåller sig till rådande försvarsutvecklingen.</p> <p>Teoribasen för avhandlingen består av två EU-integrationsteorier, nämligen liberal intergovernmentalism och multi-level governance. De förklarar medlemsstaters roll i EU-integration och förklarar hur samarbete skapar synergifördelar och beskriver det komplexa beroendet mellan medlemsstater.</p> <p>Fallstudierna genomfördes med en systematisk innehållsanalys av de valda ländernas policydokument om säkerhet och försvar. I kvalitativa innehållsanalysen jämfördes samtliga centrala ställningstaganden i de tre valda mindre medlemsstaternas policydokument. Innehållsanalysen granskade och jämförde hur de tre länder betonar EU:s försvarspolitik i sina policydokument och hur de förhåller sig till fortsatt utvecklande av policyområdet. Innehållsanalysen kompletterades med ECFR:s expertsurvey från 2018. Surveyns resultat visade hur medlemsländer prioriterar försvars- och säkerhetspolitik och hur andra medlemsstater beaktar mindre medlemsstater i EU-politiken.</p> <p>Utifrån analysens inledande del samt den tidigare forskningen kan vi dra slutsatser att mindre staters enda effektiva sätt för att öka inflytandet är att använda sig av kommunikativa handlingar och immateriella resurser. Analysen visade också att förmågan att samarbeta, prioritera, vara responsiv och förhandla kompromisser som leder till koalitioner är effektiva sätt för att öka inflytande. Resultaten av fallstudierna visar att Finland är mest positivt av de tre mindre medlemsländerna för fördjupat försvarssamarbete på EU-nivå. Sverige förhåller sig också positivt men Irlands position är mycket annorlunda till de två nordiska länderna. Med stöd av tidigare forskning och teoribasen kan vi anta att Finland och Sverige har bättre förutsättningar än Irland att påverka hur försvarssamarbetet formas i EU. Finland och Sverige prioriterar också försvarspolitik mycket högre än Irland i EU-politiken.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Mindre medlemsstater, den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, Pesco, integration, påverkningsmöjligheter, Finland, Sverige, Irland, EU			
Säilytyspaikka - Förvaringsställe - Where deposited Helsingfors universitets bibliotek – Helda/E-thesis			

## Innehållsförteckning

1 Inledning	1
2 Centrala begrepp och definitioner	3
2.1 Mindre medlemsstater	3
2.2 Inflytande	4
2.2 GSFP	4
2.4 Integration	5
3 Syfte och frågeställningar	5
3.1 Valet av länderna i fallstudierna	7
4 Tidigare forskning och teoretiskt ramverk	8
4.1 Tidigare forskning om mindre staters påverkningsmöjligheter och EU:s integration	8
4.2 Teoretiskt ramverk	17
4.3 Hypoteser	23
5 Metod och operationalisering	24
5.1 Operationella frågor	26
5.2 Avgränsningar	28
5.3 Forskningsmaterial	28
5.4 Begränsningar	29
6 Försvarssamarbetets historiska utveckling och beslutsfattandet i EU	29
6.1 Inledning	29
6.2 Historisk överblick i försvarssamarbetet och säkerhetsläget i EU	30
6.3 Några ord om försvarsintegrationen i EU	32
6.4 Beslutsfattandet i EU	33
7 Analysdel	36
7.1. Inledning	36
7.2. Mindre staters möjligheter och utmaningar för att utöva inflytande i EU:s säkerhets- och försvarspolitik	37
7.3 Jämförande fallstudier om Finlands, Sveriges och Irlands förhållning till EU:s säkerhets- och försvarspolitik	41
8 Slutdiskussion	65
8.1 Förslag på vidare forskning	68
9 Källförteckning	70

## Förkortningar

ECFR	European Council on Foreign Relations
EI2	European Intervention Initiative
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
FNC	Framework Nations Concept
GSFP	Gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken
GUSP	Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
JEF	Joint Expeditionary Forces
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
Pesco	Permanent strukturerade samarbetet
Nato	Nordatlantiska fördragsorganisationen
VEU	Västeuropeiska unionen

## 1 Inledning

Är EU en arena endast för de större medlemsstaterna? Ämnet är mycket omdiskuterat i media, politiken och den statsvetenskapliga forskningen. Mindre medlemsstaternas roll har även väckt tankar hos europeiska medborgare. Som en union ska alla medlemsstater kunna påverka beslutsfattandet, men det är också naturligt att en större medlemsstat med en högre befolkningensmängd har en tyngre röst.

Vad är i så fall den exakta rollen för ett litet medlemsland inom den Europeiska unionen (EU)? Hur kan mindre medlemsstater påverka beslutsfattningen i EU? Hur förhåller sig mindre medlemsstater till en fördjupad integration? Denna avhandling kommer bland annat att försöka besvara dessa frågor och behandlar speciellt frågan om hur ett litet medlemsland förhåller sig till fördjupat samarbete inom försvars- och säkerhetspolitiken i EU. Den rådande försvarsintegrationen i EU är ett ytterst aktuellt ämne inom EU-politiken. Detta policyområde är också något annorlunda än andra EU policyområden och därmed ett intressant forskningsområde.

Diskussionen kring EU:s framtid går hett både bland medlemsländerna och inom EU:s institutioner. Storbritanniens utträde ur unionen (Brexit) har hämtat många frågor till spelet och gjort EU:s integration till en central fråga inom EU. Vissa rörelser föreslår att upplösa hela unionen, medan majoriteten förespråkar en pragmatisk fördjupad integration. EU-vänliga beslutfattare anser att särskilt integrationen kommer att vara den rätta vägen för att "rädda" EU. Ifall en fördjupad integration är den rätta vägen, var bör man i så fall börja? Ett av EU:s flaggskeppsprojekt på 2010-talet har varit att reformera och förstärka försvarssamarbetet och fördjupa EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) i och med att de flesta medlemsländerna och EU-kommissionen har identifierat alla parter i denna sektor har utrymme att tjäna in synergifördelar. Vid slutet av året 2017 ratificerades en permanent försvars- och säkerhetsstruktur för EU, nämligen Pesco (Permanent strukturerade samarbetet, engelska: Permanent European Security Cooperation). Pesco:s mål är att utveckla EU:s operativa kapacitet för militära krishanteringsuppgifter och erbjuder en permanent struktur för till exempel materielsamarbete (EEAS 2018). Syftet med avhandlingen är att granska mindre medlemsstaters påverkningsmöjligheter inom EU och hur de förhåller sig till fördjupat försvarssamarbete. Det verkar också finnas brett stöd bland EU-medborgarna för GSFP. Den senaste Eurobarometern (2019) visar att 74 % av medborgarna stöder detta

arrangemang. Ytterligare kan man i och med Brexit påstå att de resterande stora medlemsstaterna blir mera mäktiga, men samtidigt får de mindre medlemsstaterna kollektivt majoritet i frågan om röstmängd i institutionerna och befolkningsmängd. Denna dynamikförändring gör forskningen om mindre medlemsstaters roll inom EU ännu mer relevant.

Det nuvarande försvarssamarbetet i EU har bemötts med kritik från sakkunniga. Samarbetet kritiserats vara ytterst ineffektivt och länderna använder tiotals olika försvarssystem med samma syfte som dessutom inte är förenliga med varandra. Den europeiska försvarsindustrins marknad är mycket fragmenterad, det finns 27 medlemsstater som vill producera sin egen försvarsmateriel så långt det går även om man kunde göra stora inbesparingar vid ett potentiellt förenande vid upphandlingar av försvarsmateriel. Även om USA inte är en definitiv ideologisk motståndare till EU, så är det ofördelaktigt att USA har en klar konkurrensfördel då det kommer till försvarsindustrin. Detta leder till en begränsad strategisk autonomi inom säkerhetspolitiken för EU och dess medlemsstater. Förbättrat samt ökat samarbete, det vill säga fördjupad integration, har identifierats som en lösning till den ”dystra” bilden av europeiskt försvar. (Lawrence, Praks & Järvenpää 2017, 8)

Avhandlingen kommer att granska mindre medlemsstaters roll i det nuvarande försvars- och säkerhetssamarbetet och hur försvarsreformerna inom EU påverkar mindre medlemsstaters utsikter inom respektive policyområde. Ytterligare, avhandlingen kommer att innehålla fallstudier om hur tre mindre medlemsstater (Finland, Sverige och Irland) i EU förhåller sig till försvarsutvecklingen och vilka möjligheter respektive länder har för att påverka denna utveckling.

Avhandlingen inleds med ett begreppskapitel som följs av ett kapitel som beskriver forskningens syfte och dess centrala frågeställningar. Detta följs av en litteraturöversikt av tidigare forskning inom det teoretiska ramverket som stöder avhandlingens analys. Före analysdelen så ger avhandlingen en fördjupad översikt av försvarssamarbetets historiska utveckling och beslutsfattandet i EU. Detta bakgrundskapitel beskriver hur beslutsfattandet inom EU fungerar och vilka speciella omständigheter som finns i försvars- och säkerhetspolitikens utveckling samt vilka utmaningar dessa orsakar för mindre medlemsstater.

Själva behandlingen av forskningsfrågan, som till största delen består av de tre fallstudierna, kommer också att innehålla en kort redogörelse för hur inflytandet i EU ser ut från mindre medlemsstaters perspektiv. I detta kapitel konceptualiseras också inflytande. Tidigare nämnda påverkningsmöjligheter och strategier diskuteras i avhandlingens analysdel, där fokuset är på jämförandet av fallstudier om tre mindre medlemsstater roll i försvarssamarbetets utveckling och hur dessa skiljer sig från varandra i respektive kontext. Avhandlingen avslutas med reflekterande slutsatser av forskningsprojektet och dess resultat.

## 2 Centrala begrepp och definitioner

I detta korta kapitel redogör man för som menas med de centrala begreppen i denna avhandling. Vissa begrepp saknar en vedertagen definition och därför i stöd av tidigare litteratur kommer följande kapitel att redogöra för de definitioner som används i avhandlingen.

### 2.1 Mindre medlemsstater

Det finns otaliga definitioner om mindre stater inom internationell politik och forskningen om den. Det finns ingen akademisk konsensus om vad den korrekta beskrivningen är. (Wivel 2005, 394–395; Haugevik & Rieker 2017, 212) Man kan också säga att det handlar om relativ storlek. Inom nordiskt samarbete är Sverige ett stort land, men inom EU en mindre medlemsstat. Det finns traditionellt fyra faktorer som påverkar ett lands storlek. Dessa är: befolkningsmängd, territoriets storlek, bruttonationalprodukt, och militärmakt (Thorhallsson 2006, 7). Om man enbart ser på storleken av landets area, så är Finland ett stort land i EU men Finland klassas definitivt som ett mindre medlemsland i EU.

Denna avhandling har för enkelhetens skull fastställt vilka medlemsstater som beaktas som stora och kodat resten som små. Till större medlemsstater hör Tyskland, Frankrike, Italien samt Storbritannien som håller på att träda ut ur EU. Till medelstorlek hör Spanien. Alla dessa länder hör till de åtta största i alla fyra kategorier men Spanien kommer klart i efterkälken jämfört med de fyra största länderna (Thorhallsson 2006, 10). Detta val har också baserats med antagandet om befolkningsmängden som den tyngsta faktorn, i och med att den definierar antalet europaparlamentariker för varje land och hur tunga medlemsstaternas röster är i ministerrådet.

## 2.2 Inflytande

I denna avhandling syftar inflytande till en medlemsstats kapacitet att påverka beslutsprocesser i EU. Det kan till exempel handla om att forma dagordningen, få sin åsikt hörd i olika policyinitiativ eller hur framgångsrikt medlemsstaternas värdegrund stadgas i unionens vardagliga arbete och långsiktiga strategi. Inflytande är en av två former av makt inom internationella relationer, där den andra formen är autonomi som också är ett centralt begrepp inom småstatsstudier (Goetschel 1998, 15). Makt är ett av de mest centrala koncepten i statskunskap, vilket innebär justerandet av en annan aktörs beteende eller begränsandet av den andras beteende (Lasswell 1962, refererad i Goetschel 1998, 14–15).

Inflytande möjliggörs med förmåga att utföra olika saker. De möjliggörande förmågorna är personalresurser och ekonomiska medel (Jakobsen 2009, 88). Denna avhandling granskar bland annat vilka andra förmågor som kan leda till inflytande. Man kan indela inflytande i tre olika makttyper som är relevanta inom EU: röst- och förhandlingsmakt, övertygandemakt och moralmakt (Panke 2010, 800). Röst- och förhandlingsmakt är logiskt sett de större ländernas naturliga spelplan medan mindre länder kan antas att ha en chans via de två senare.

## 2.2 GSFP

GSFP är en förkortning för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik i EU. Unionen beskriver GSFP i korthet på följande sätt: ”Genom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) fastställs ramen för EU:s politiska och militära strukturer och för militära och civila uppdrag och insatser utanför unionen.” och ”GSFP är en integrerad del av unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP)” (Europaparlamentet 2018).

GSFP ger riktlinjerna för EU:s försvarspolitik och har sin rättsliga grund i olika EU-fördrag. Ramverket blev senast uppdaterat i Lissabonfördraget (2009) i vilket man medförde tanken för gemensam europeisk säkerhetskapacitet och behovet för en permanent struktur för koordinering av försvarssamarbete. Det största steget GSFP har gjort för att skapa ett verkligt europeiskt försvar kan anses vara ratificerandet av PESCO.

GSFP-beslut görs av statsöverhuvuden i Europeiska rådet samt respektive ministrar i ministerrådet. Europaparlamentet har rätt att ställa frågor och granska GSFP:s verksamhet regelbundet (Europaparlamentet 2018). GSFP är betydelsefull för denna avhandling i och



med att GSFP:s syfte är att öka säkerhets- och försvarsintegrationen i EU och alla beslut som gäller integration på detta område görs inom ramen av GSFP.

## 2.4 Integration

Det finns två typer av integration, horisontell och vertikal. Horisontell innebär utvidgandet av EU:s yttre gränser, dvs. ökad mängd av medlemsländer, medan vertikal innebär ökat samarbete inom unionens policyområden. I denna avhandling ligger intresset specifikt på den vertikala integrationen. Vertikal integration innebär ökat samarbete och ökad beroende mellan medlemsstaterna i EU (Berglund 2010, 1).

Idén med europeisk försvarsintegration är att skapa synergifördelar som leder till kostnadseffektivare lösningar. Man kan också tänka sig att vara integrerad som likhetstecken till att vara med och beslutfatta om saker som berör ens angelägenheter. Ifall man är i lägre grad integrerad i någon struktur har man därmed lägre suveränitet över sin egen stat. I början sker integrationen på statlig nivå, det är nationalstaterna som tar initiativet för att integrera sig och skapa en gemensam överstatlig organisation. Medan integrationen växer förflyttas fokuset mera mot överstatlig organisering, vilket är strukturen ifråga där intresset för påverkningsmöjligheter är högre (Pollack 2001 223; Jachtenfuchs 2001, 256).

## 3 Syfte och frågeställningar

Forskningens syfte är att kritiskt granska mindre medlemsstaters roll i EU:s beslutsfattning med fokus på säkerhets- och försvarspolitik. Målet är att bättre förstå deras möjligheter och utmaningar i ett föränderligt samarbetsområde. Det huvudsakliga temat är mindre medlemsstaters förhållning till säkerhets- och försvarspolitiken och vilka intressen de har i fördjupat försvarssamarbete. Det andra fokusområdet är deras inflytande i denna försvarsutveckling och EU:s beslutsfattning. Intresset i denna avhandling ligger vid mindre medlemsstaternas perspektiv på det hela och därmed kommer forskningen att granska vilka möjligheter det finns för mindre medlemsstater att påverka beslutfattandet inom EU:s politik och vilka strategier man borde tillämpa. Målet är att öka insikten i mindre medlemsstaters påverkningsmöjligheter inom EU och vad som förklarar deras policyval samt förhållningssätt inom försvarspolitiken. Det vore vara logiskt att ifall ett land upplever att de har inflytande, så är de mera positivt att vara med och utveckla policyområdet.

Forskningen anknyts till diskussionen om det finns en reell chans att påverka beslutsfattningen i viss grad med andra medel än ekonomisk och militärmakt och ifall de andra medlen tillräckligt starka för att fungera som alternativ gentemot de större ländernas resurser. Förvaltningsmässiga frågor inom beslutfattandet i EU:s institutioner behandlas också, hur beslutfattandet är uppbyggt, frågan om vad egentlig makt i EU är samt i vilka institutioner makten ligger?

Det har tidigare forskats mycket inom ämnet, och det finns relativt mycket forskning om mindre medlemsstaters roll i både EU och FN. Emellertid tenderar försvars- och säkerhetspolitik kombinerat med utrikespolitiska frågor vara ett helt eget slags policyområde och det finns endast begränsad mängd av tidigare forskning inom det respektive policyområdet, därmed finns det behov för mera vetenskaplig forskning inom detta policyområde kopplat till mindre medlemsstater. Samtidigt som det finns rikt med forskning inom området har man identifierat att forskningen har varit spridd och haft brist på kumulativa resultat om mindre medlemsstater.

Själva definitionen för en mindre stat har ingen klar konsensus inom forskningskretsarna, som har bidragit till att forskningen är spridd (Haugevik & Rieker 2017, 212). Således föreslår till exempel Tom Long (2017, 2–3) att man borde avstå från att försöka ha en klar definition av mindre stater och istället fokusera på hur länder engagerar tillsammans för att uppnå gemensamma mål, vilket är ett ämne som kommer att granskas noggrannare i fallstudierna i denna avhandling. Av ovanstående skäl är en fördjupad översikt av tidigare forskning om ämnet ytterst relevant och nödvändig.

Avhandlingens tema kring EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik är ytterst aktuellt. I december 2017 lanserade EU den permanenta försvars- och säkerhetsstrukturen *Pesco*. *Pesco*:s mål är som sagt bland annat att utveckla EU:s operativa kapacitet för militära krishanteringssuppgifter och erbjuder en permanent struktur för samarbetsprojekt inom materielsamarbete.

Det talas ofta om hur större länder dikterar de stora riktlinjerna inom EU. Samtidigt är försvar och säkerhet en fundamental hörnsten till ett självständigt lands suveränitet. Därför kommer denna avhandling att ta itu med problematiken angående mindre medlemsstaters roll i denna fråga. Målet är att fördjupa vår förståelse om mindre medlemsstaters kapacitet påverka och få deras röst hörda i tämligen viktiga frågor inom EU.

Följande tre övergripande frågeställningar kommer att besvaras i forskningen.

1. På vilka sätt kan en mindre medlemsstat påverka EU:s gemensamma försvars- och säkerhetspolitik?
2. Hur beaktar andra medlemsstater mindre medlemsstater som aktörer?
3. Vad förklarar skillnaderna mellan mindre medlemsstaters förhållning till försvarssamarbetet?

I fallstudierna där avhandlingen granskar Finlands, Sveriges och Irlands försvars- och säkerhetspolitiska riktlinjer gentemot EU:s kommer det att systematiskt ställas noggrannare operationella frågor till respektive staters försvarspolitiska policydokument och redogörelser. Fallstudiernas systematiska frågeställning kommer att noggrannare redogöras för i metodavsnittet.

### 3.1 Valet av länderna i fallstudierna

Valet av länderna för fallstudierna Finland, Sverige och Irland motiveras med att de är alla mindre medlemsstater enligt avhandlingens definition. De är också en del av de få EU-medlemsstater som inte är medlemmar i den Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) (de andra är Cypern, Österrike och Malta). Icke Natomedlemskap var ett kriterium för valet av länderna. Nato-frågan är förvisso ett intressant analysobjekt men för att inte göra analysen för bred så blev det ett kriterium. Ytterligare, Cypern och Malta är nästan mikrostater vilket även bekräftar deras bortval från analysen. Tillgång till strategiska dokument om Cyperns, Maltas och Österrikes försvars- och säkerhetspolitik är inte heller lika tillgängligt som det är för Finland, Sverige och Irland.

Ytterligare, enligt författarens uppfattning så är Finland, Sverige och Irland olika till sin hållning till försvarspolitik och till EU:s försvarssamarbete. Finland och Sverige är något liknande, de är båda med i ett flertal av Pesco-projekt och är även med i några försvarskoalitioner som leds av de större europeiska länderna (Frankrike, Tyskland och Storbritannien). Emellertid, Finland har traditionellt haft större prioritering för försvarspolitik än Sverige och brukar betona i större grad multilaterala lösningar än bilaterala, som i sin tur har varit mera av Sveriges tillvägagångssätt. Irland däremot förväntas vara minst positiv angående integrationen av försvarssamarbetet på unionsnivå. Delvis pga. att deras geopolitiska läge så är inte försvarspolitik en hög prioritering för Irland. Irländarna förväntas satsa mer på andra policyområden i sin EU-politik.

Ytterligare då man granskar de tre ländernas försvarsutgifter så är långtidsutvecklingen följande: Finland har behållit sina försvarsutgifter på en stabil nivå sedan 1960-talet, medan Sverige har skärt ner betydligt efter kalla kriget medan Irland alltid har haft betydligt lägre försvarsutgifter i procent av BNP än de två nordiska länderna (Världsbanken 2017).

Med dessa länder åstadkommer man därmed en relativt bra täckning av mindre medlemsstater i EU som ökar generaliserbarheten.

## 4 Tidigare forskning och teoretiskt ramverk

Detta kapitel beskriver utgångsläget för avhandlingens problematik. Det vill säga tidigare forskning och studiens teoribas. Funktionen med kapitlet är att beskriva mindre medlemsstaters omgivning och vilka förutsättningar de har i EU:s beslutsfattning samt hur de brukar förhålla sig till fördjupat samarbete i allmänhet. Kapitlet har två delar. Första delen är en genomgång av tidigare forskning och den andra delen förser den teoretiska förankringen.

### 4.1 Tidigare forskning om mindre staters påverkningsmöjligheter och EU:s integration

I detta avsnitt kommer det genomgåås hurudan den tidigare akademiska forskningen om mindre medlemsstater ser ut och vilka resultat den har gett. Den tidigare forskningens uppgift är att ge oss ett bättre nutida kunskapsläge om fältet. För att kunna veta vad som borde forskas mera och vad man kan dra nytta från, bör det göras en översikt av tidigare forskning. Detta avsnitt följs av teoretiska ramverket som ger teoretiskt perspektiv till det som har tidigare forskats inom området.

Tidigare forskning som täcks i avhandling är kopplad med forskning om mindre stater både inom och utanför EU. Avhandlingen går utifrån att mindre stater som är utanför EU, men som är medlemmar i andra internationella institutioner bemöter likadana omständigheter och har något liknande målsättningar som medlemsstaterna i EU. Därmed kan en stor del av litteraturen om mindre stater bidra till denna avhandlings kunskapsläge. Tidigare forskning om mindre staters inflytande i beslutsfattning och i försvarspolitikens utveckling står i särskild fokus.

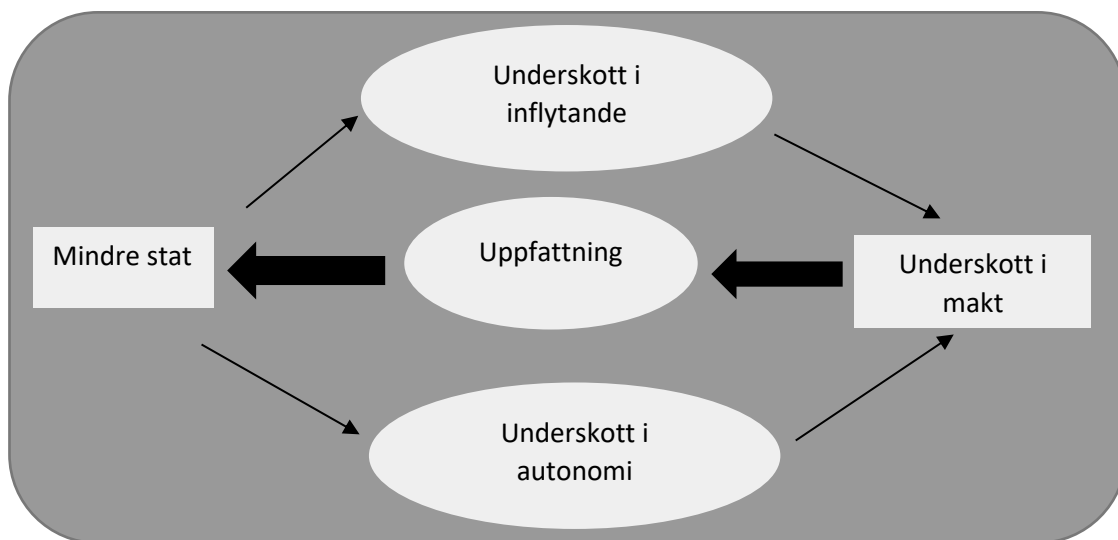
#### 4.1.1 Mindre stater

Forskningen om mindre stater är ytterst bred i den akademiska världen men samtidigt något osammanhängande. Det finns brist på kumulativa resultat vilket ger behov för litteraturöversikter inom området. Själva konceptet om mindre stater är också något omtvistad, det finns ingen klar akademisk konsensus vad som definierar en mindre medlemsstat (Wivel 2005, 394–395; Haugevik & Rieker 2017, 212). Det tycks hänga mera på relativ storlek och på kontexten. En möjlig förklaring till att forskningen har saknat aggregation, är att det finns ett flertal av vetenskapliga artiklar med fallstudier om mindre staters roll i internationella institutioner (Tiilikainen 2006; Björkdahl 2007; Nasra 2011; Bátorá 2017; Blockmans 2017; McCallion & Brianson 2018). Det har i sin tur lett, enligt tolkningen i denna avhandling, till att man inte har forskat tillräckligt mycket på den stora helhetsbilden. Även denna forskning kommer att använda sig av fallstudier, men också kommer att kombinera resultat av tidigare forskning för att skapa en helhetsbild och öka det nuvarande utspridda kunskapsläget.

Slutsatser från tidigare undersökningar hävdar att mindre medlemsstater har relativt goda möjligheter att påverka EU:s beslutsfattning med olika medel och strategier. EU-studier poängterar också att EU:s institutioner gynnar mindre länder i proportion mot de större, vilket med andra ord betyder att det skulle finnas ett inbyggt försvarssystem mot större staters diktering (Geurts 1998, 51–52).

EU:s beslutfattningssystem kommer noggrannare att redogöras för i ett senare skede men i korthet visar tidigare forskning följande resultat: utrikespolitiken i EU, dit säkerhets- och försvarspolitiken är kopplad, sker för det mesta inom ministerrådet. Empiriska data visar att 81 procent av alla beslut baserade sig på konsensus inom rådet mellan åren 1994–2002, dvs. icke-röstande. Detta tyder på att det informella beslutfattandet spelar en avgörande roll speciellt inom ministerrådet (Heisenberg 2005, 66). Lissabonfördraget har dock gjort att flera beslut inom ministerrådet görs med majoritetsröstning (Best 2008, 10). Men utrikespolitiken kvarstår fortfarande för konsensusbeslutfattandet. Det är noterbart att EU dokumenterar alla beslut med röstningsresultat, men inga röstningsresultat visas från utrikespolitiska handlingar, vilket tyder på att det handlar om konsensus beslutfattande (Europeiska unionens råd, register över handlingar, 2016). Detta betyder att beslutsfattningen inom GSFP sker via förhandlingar som i sin tur ger en plattform för interdependens och kohandel.

Som redan tidigare konstaterades: innebörden av begreppet “mindre stat” är väldigt kontextbaserat och handlar om statens uppfattade underskott i makt. Laurent Goetschel illustrerar oss på systemnivå hur underskott i inflytande och autonomi orsakar underskott i makt som i sin tur påverkar statens egen uppfattning om sig själv.



Figur 1. (Goetschel 1998, 17)

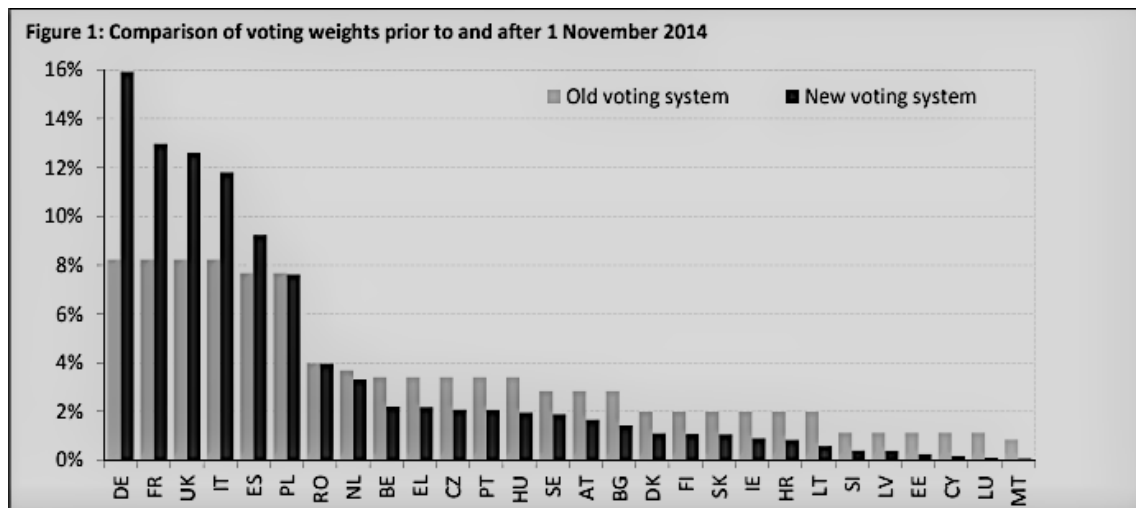
#### 4.1.2 Strategier och utmaningar

Tidigare forskning om mindre staters förutsättningar att vara proaktiva aktörer på internationell nivå brukar handla om två forskningsobjekt, nämligen strategier för framgångsrik påverkning och vilka utmaningar mindre stater möter i sin omgivning. Det bör nämnas att i forskningen om mindre stater är staternas beteendemönster bristfälligt identifierat, istället har man forskat i vad mindre stater bör göra för att maximera deras inflytande och vad som begränsar deras handlingsutrymme (Grøn & Wivel 2011, 524).

När det talas om utmaningar för mindre stater talar man ofta om strukturella nackdelar. De strukturella nackdelarna är bland annat: färre röster i ministerrådet och parlamentet, mindre personal i olika nyckelorganisationer som bevakar intressen explicit och implicit sitt eget land, och mindre ekonomiska medel som möjliggör sidobetalningar för att få stöd i specifika frågor av andra länder (Mattila 2004, refererad i Panke 2010, 801). Dessa leder till att man har mindre tid och resurser att använda på viktiga förberedelser av initiativ, vilket leder till att mindre medlemsstaters initiativ blir av sämre kvalitet än de större parternas. Det leder också till en strukturell nackdel: man lyssnar mera på de större ländernas argument, i och med att de brukar vara bättre försedda med substanskunskap i diverse sakfrågor (Panke 2010, 801–802).

Den största enskilda utmaningen som Thorhallsson & Wivel (2006, 658) har identifierat för mindre medlemsstater i EU är den kontinuerliga påtryckningen från större stater att för att ändra på institutioner till deras fördel. Enligt dem var fallet detta åtminstone Nicefördraget, och Grøn och Wivel (2011, 527) identifierar Lissabonfördragets förhandlingar och resultat som liknande dynamik. En annan "hotbild" hos mindre medlemsstater är att flera viktiga frågor kommer att förhandlas på informella forum av de större länderna (Thorhallsson & Wivel 2006, 664).

Det finns två institutionella utvecklingar på senare tider som har varit ofördelaktiga för mindre stater. Det första är gradvis ökning av Europaparlamentets makt på bekostnad av Europeiska kommissionen, som har blivit svagare även om den är fortfarande en ytterst inflytelserik institution. Denna analys härleder från att kommissionen anses vara självständig, teknokratisk och en källa för viktig expertis som används för EU:s "allmänna nytta". Mindre medlemsstater litar på kommissionen för expertis, resurser och tid att utreda komplexa saker som man har begränsade resurser att verkställa som en mindre stat. Det att man har flyttat makt till en mera politiserad institution anses inte vara gynnsamt för mindre stater (Grøn & Wivel 2011, 525–529). Det argumenteras också emellertid att kommissionen i vissa fall lutar mera mot större staterna i och med att de har flera "lobbare" och starkare förhandlingsstyrka att få deras åsikter högre upp på kommissionens dagordning (Panke 2010, 804). Den andra ofördelaktiga utvecklingen för mindre medlemsstater har varit röstningssystemets ändring i ministerrådet, i vilket man uppdaterade den kvalificerade majoritetsomröstningen, så att varje lands mängd av röster är baserat på befolkningsmängd. Reformen ökade stora länders röster och minskade alla mindre medlemsstaters röster i ministerrådet (se figur 2.). Tysklands röster så gott som fördubblades från 8 % till 16 % och Finlands röster halverades nästan, från 1,9% till 1.07%. Man motiverade reformen med att beslutfattandet i ministerrådet, som har haft flertal av dödlägen i olika omröstningar, effektiverades (European Parliament Research Service 2014).



Figur 2. (European Parliament Research Service 2014)

Hur en medlemsstat förhåller sig till integration, är en strategisk förutsättning för att utveckla sitt inflytande och autonomi. Man kan förhålla sig positivt till integration, vilket innebär att man aktivt deltar i beslutsfattningen där man formar institutionernas policykapaciteter. Detta skulle leda till att de är mera gynnsamma för en själv. Ett annat alternativ är att motsätta sig integration (negativ integration) och försöka hitta sätt att dra tillbaka makt från EU till den nationella beslutfattningsnivån (Haugevik & Rieker 2017, 214). I denna avhandling fokuserar vi på hur mindre medlemsstater kan påverka den positiva integrationen.

Grøn och Wivel (2011, 529) har identifierat tre allmänna karaktärsdrag för en mindre medlemsstats smarta strategi för att utöva inflytande. För det första skall man acceptera att man är en mindre stat för att kunna sätta upp realistiska mål som man vill uppnå. Man bör forma sina initiativ noggrant och satsa på endast några specifika policyfrågor. Det andra är att man ska presentera sina policymål och initiativ som om de skulle vara för hela EU:s bästa för att nå brett stöd. Till sist är att nå de större länderna och diskutera om sina policymål, eftersom man i slutändan behöver stöd av de större länderna (Grøn & Wivel 2011, 529).

Det finns rikligt med forskning om mindre medlemsstaters strategier för att öka deras inflytande och motverka de strukturella nackdelarna i EU. Björkdahl (2008, 136) talar om normbyggande strategier som i princip handlar om argumentativ makt. De beskriver övertygandet av de större länderna med välformade samt rationella motiveringar och hur man tilltalar värdefrågor som är svårt att förkasta. Genom normbyggande strategier har man möjlighet att utöva inflytande över dagordningen och lägga upp sin specifika



sakfråga som högsta prioritet. Forskning visar att då mindre medlemsstater har lyckats att framföra och styra sin sak framgångsrikt har det handlat om koalitionsbildning (Thorhallsson & Wivel 2006, 660). Innan ett policyinitiativ förs fram till det breda beslutfattande bordet, så bör man samla stöd från likasinnade medlemsstater samt kommissionen. Det är ytterst viktigt att få kommissionen med i sin koalition i och med att koalitionen har mycket normativ makt över de andra staterna. Detta samarbete kan hända i form av institutionalisering av regional koordinering. Som regionala exempel kan vi räkna upp nordiskt samarbete, Visegrad- och Beneluxländerna och baltiskt samarbete (Thorhallsson & Wivel 2006; Björkdahl 2008; Panke 2010). En annan liknande strategi är att göra fördjupat samarbete med ett eller flera större stater i sakfrågor som de anser att vara viktiga och via samarbetet få sin röst hörd i EU-lagberedningsprocessen (Panke 2010, 802).

De mindre medlemsstaternas storlek kan också i vissa fall vara till en fördel. Större stater kan se en mindre stat som neutral i en större förhandling och då lönar sig det för en mindre stat att försöka fungera som en ”ärlig mäklare”. I denna egenskap kan agendan av förhandlingarna försöka styras och slinka in sina centrala åsikter inom den policyn som förhandlas (Wivel 2005, 408; Panke 2010, 804). Ordförandeskapet i Europeiska unionens råd (ministerrådet) är också ett viktigt sätt för en mindre medlemsstat utöva inflytande, men det är sällan man får den chansen. Under ordförandeskapet har man chansen att bygga på sin normativa makt och få sin agenda högst upp på dagordningen och utveckla unionens värden, så att de är gynnsammare för en själv i framtiden (Björkdahl 2008, 146–147; Panke 2010, 804).

Det bör betonas att alla strategier är förankrade till att man prioriterar sina mål rätt och fokuserar sin tid och resurser på endast några viktiga frågor. Frågorna bör också vara sådana som troligtvis väcker en bred konsensus och det lönar sig inte att hamna i konflikt med ett stort land (Wivel 2005, 409).

#### 4.1.3 Försvarsintegration i EU

Europeisk försvarsintegration har varit ett ämne som har forskats med växande intresse under de senaste åren. Detta är tack vare det återupplivade europeiska försvarssamarbetet i form av PESCO och behovet att omvärdera EU:s säkerhetssituation i och med att Storbritannien trädde ut ur EU. De mindre medlemsstaterna utgjorde 30 % av de totala försvarsutgifterna i EU, men efter att Storbritannien gick ut ur unionen kommer andelen

att stiga till närmare 40 % (Lawrence, Praks & Järvenpää 2017, 22). Det här kommer att betyda att de mindre medlemsstaterna borde få mera inflytande inom försvarsfrågor som ett kollektiv, åtminstone på papper. Denna förändring i dynamiken gör mindre medlemsstaters roll i försvarsintegrationen signifikant.

Historiskt visar litteraturen om mindre medlemsstater att de är svaga på säkerhets- och försvarspolitik. Efter kalla kriget har de större länderna förstärkt deras informella samarbeten inom området. En likadan tendens har också setts under 2000-talet då de stora framtida riktlinjerna i försvaret leds av de stora länderna (Thorhallsson & Wivel 2006, 659). Det bör också noteras att försvarsintegrationen har en förankring i nationalstaternas vilja. De är drivkraften för potentiellt fördjupat samarbete. Det senaste exemplet är från den franska presidenten Emmanuel Macrons politik, som har varit aktiv förespråkare för en europeisk försvarsunion som stöds tyska förbundskanslern Angela Merkel (Politico 3.6.2018).

När man diskuterar om Pesco inom den akademiska världen bör det påpekas att det är ett mycket nytt forskningsobjekt och därmed finns det inga omfattande forskningsresultat. Därmed kommer Pesco:s inverkan på staters utsikt för fortsatt försvarsutveckling att sparas till avhandlingens analysdel. Men i korthet så påpekar de vetenskapliga artiklarna om Pesco att det förväntas leda till betydligt mera samarbete inom säkerhets- och försvarssektorn. Detta sker genom att projekten kommer att kräva interoperabilitet i militärutrustningen som leder till beroendeskap mellan medlemsstaterna. De förväntas också att mindre medlemsstater på ett mera kostnadseffektivt sätt kan upprätthålla olika slags stridsstyrkor i och med att arbetskraften och resurserna är jämnare delade mellan medlemsstaterna (Biscop 2018, 168).

Tidigare forskning visar att säkerhets- och försvarsintegrationen inom EU länge har kommit på efterkälken jämfört med många andra policyområden. Det ansågs länge vara en nästan omöjlig sektor för fördjupad integration. Men efter millennieskiftet har utvecklingen varit förvånansvärt häftig: EU har instiftat solidaritetsklausuler inom kontraterrorism, en egen försvarsbyrå underordnad av Europeiska kommissionen och gemensamma snabbinsatsstyrkor (Ojanen 2006, 57–58). Även om EU i första början var format som ett fredsprojekt, så har inte försvarssamarbetet varit i fokus. Istället fokuserade man på ekonomiskt beroendeskap som i sin tur fungerade som en buffert mot mellanstatligt våld. Natos starka närvaro i Europa är också en förklaring till avsaknaden

av brett försvarssamarbete då det inte fanns ett klart behov för en egen försvarslösning (Ojanen 2006, 60). Det har emellertid vuxit fram ett behov av en starkare europeisk försvarslösning, vilket har skapats av att unionen har vuxit i storlek under 2000-talet. Det finns fortfarande brister i den europeiska strategiska autonomi. Europa har inte haft tillräckliga militära förmågor sedan andra världskriget för att på ett trovärdigt sätt kunna försvara sig utan hjälp av USA och Nato. Det handlar inte enbart om brist på resurser hos enskilda stater, utan det är brist på kostnadseffektivitet i hela unionen som är orsakad av en låg nivå av integration, hävdar tidigare forskningen (Ojanen 2006; Biscop 2018; Peternelj, Kurečić & Goran 2018).

Det har efterlysts mera samarbete inom säkerhets- och försvarsfrågor inom EU för att göra det kostnadseffektivare för alla medlemsstater. Förbättrat samarbete innebär bland annat att man sätter upp gemensamma budgetmål; skapar strukturer som möjliggör gemensamma projekt; och förenar upphandling av försvarsmateriel (Lawrence, Praks & Järvenpää 2017).

En studie av Europaparlamentets forskningsservice (2013, 8) visar att man årligen förlorar minst 26 miljarder EUR i kostnadseffektivitet genom upphandlande av icke-europeisk försvarsmateriel. Studien identifierar också bristen på integration av försvaret i EU som den huvudsakliga orsaken till den ineffektiva resursanvändningen och svaga produktionsresultatet. Det finns en klar investeringsklyfta i den Europeiska unionen. EU:s före detta (2014–2019) högsta utrikesrepresentant Federica Mogherini presenterade i sitt tal år 2017 att ifall man jämför EU och USA, så investerar EU ungefär 50 % av det som USA investerar på försvaret, men EU:s utflöde från investeringarna är endast 15 % av USA:s totala produktion (EEAS - Mogherini 2017). Detta betyder att USA har 2/3 högre kostnadseffektivitet i sin försvarssektor och därmed behovet för mera samarbete är onekligen stort.

#### 4.1.3 Sammanfattning av forskningsläget

Den tidigare forskningen som beskrivs ovan ger oss ett kunskapsläge där vi kan ge en mera analytisk redogörelse om ämnet. I bakgrundskapitlet om försvarssamarbetet och EU:s beslutsfattning kommer avhandlingen att redogöra för en mera fördjupad helhetsbild om sammanhållningen mellan den rådande försvarsintegrationen och mindre medlemsstater i EU. Den tidigare forskningens kunskapsläge kommer att bidra till analysen.

De tidigare studiernas slutsatser ger redskap för att granska avhandlingens tema mer i djupet. Den möjliggör också valet om en relevant teoribas som utmynnar i hypoteser och prövas i avhandlingens analys.

Nedan presenteras en kort sammanfattning om forskningsläget.

Tidigare forskning	Forskningslägets huvudsakliga slutsats
Mindre stater	<p>Mindre medlemsstater har relativt goda möjligheter att påverka EU:s beslutsfattning med olika medel och strategier. EU studier också poängtera att EU:s institutioner gynnar mindre länder i proportion mot de större, det betyder med andra ord att det skulle finnas ett inbyggt försvarssystem gentemot större staters diktering.</p> <p>Beslutsfattningen inom GSFP sker inom ministerrådet via konsensusbeslut och därmed förhandlingar, som i sin tur ger en plattform för interdependens och kohandel. Här har mindre medlemsstater möjlighet att påverka.</p>
Strategier och utmaningar	<p>De strukturella nackdelarna är bland annat: färre röster i ministerrådet och parlamentet; mindre personal i olika nyckelorganisationer som bevakar intressen explicit och implicit för sina egna medlemsstater; och mindre ekonomiska medel som möjliggör kohandel för att få stöd i specifika frågor av andra länder.</p> <p>Hur en medlemsstat förhåller sig till integration är en strategisk förutsättning för att utveckla sitt inflytande och autonomi. Att förhålla sig positivt är en förutsättning för de flesta strategier.</p> <p>Normbyggande och argumentativa strategier är fungerande strategier. Det är även viktigt att skapa koalitioner med andra mindre medlemsstater eller hitta partnerskap inom de större länderna.</p>

	<p>Alla strategier är förankrade till att mindre stater prioriterar sina mål rätt och fokuserar sin tid och sina resurser på endast några viktiga frågor. Frågorna bör också vara sådana som troligtvis väcker brett konsensus och man ska undvika hamna i konflikt med ett stort land.</p>
Försvarsintegrationen inom EU	<p>Europeisk försvarsintegration har varit ett ämne som har forskats i med växande intresse under de senaste åren.</p> <p>De stora framtida riktlinjerna av försvaret leds av de stora medlemsländerna under 2000-talet. Det bör också noteras att försvarsintegrationen har en förankring i nationalstaternas vilja. De är drivkraften för ett potentiellt fördjupat samarbete.</p> <p>Före 2010-talet så har integrationen varit långsam och lett till att de nationella försvarslösningarna har varit icke-kostnadseffektiva (dyr försvarsmateriel).</p> <p>Det har emellertid vuxit fram behov av en starkare europeisk försvarslösning, vilket är ett behov som även har skapats av att unionen har vuxit i storlek under 2000-talet. Tidigare forskning hävdar att cyber-, hybrid- och terroristhot är problem som är effektivast att ta itu med på EU-nivå.</p>

## 4.2 Teoretiskt ramverk

Avhandlingens teoribas bygger sig på två teorier, nämligen liberal intergovernmentalism och multi-level governance. Liberal intergovernmentalism är en EU-integrationsteori i vilken man betonar medlemsstaternas roll i utvecklingen av unionen, vilka medlemsländernas preferenser är i utvecklingen och att de faktiskt kan förstärka deras egen suveränitet genom att integrera sig i en union (Moravcsik 1995, 621; Hooghe, Marks & Blank 1996, 347). Multi-level governance och andra sidan betonar samarbetet på internationell plan som skapar synergifördelar och beskriver EU:s komplexitet med ett flertal aktörer som påverkar varandra. (Hooghe & Marks 2001, 5–6). Därtill tillkommer en tredje teori att beskrivas ihop med multi-level governance. Interdependensteorin, som

är utvecklad av Keohane och Nye (1987), hävdar nämligen att även stora länder är beroende av mindre länder. Interdependens innebär ömsesidigt beroende och makt innebär asymmetrisk interdependens. Det skapar också möjlighet för mindre länder att påverka. Interdependensteorin fungerar inte som egentlig teoribas för avhandlingen, men den inkluderas för att öka multi-level governance förklarande kapacitet i och med att deras förklaringar av EU som organisation och system är väldigt liknande varandra.

Som har förklarats ovan består avhandlingens teoretiska ramverk av teorierna liberal intergovernmentalism och multi-level governance. Dessa teories uppgift i avhandlingen är att ge en helhetsbild av omgivningen som mindre medlemsstater lever i och en generell förklaring av dynamiken mellan mindre och större medlemsländer. Teoriernas syfte är att hjälpa oss förstå bättre de specifika frågeställningarna kring försvarsintegrationen inom EU från mindre medlemsstaters synvinkel. Teorierna är mycket generella och därmed är den tidigare forskningens syfte att förse en mera specificerad förklaring av avhandlingens kontext.

Valet av följande teorier är ett resultat av en teoriöversikt. Ett flertal andra EU:s integrationsteorier övervägdes, men teorierna som presenteras i denna avhandling överensstämde närmast med författarens tanke om hur EU:s dynamik är uppbyggd samt upplevdes ge den mest omfattande helhetsförklaringen till omgivningen i fråga där mindre medlemsstater opererar. De två huvudsakliga teorierna operationaliseras i avhandlingen som kompletterande teorier för varandra. De förklarar inte ensamma tillräckligt mycket, men kombinerat ger de tillsammans en helhetsbild av avhandlingens teoretiska utgångspunkt som fungerar som bas för den mera specifika tidigare forskningen och analysdelen.

Man kunde kalla teorierna "grand theories", som försöker förklara stora helheter och ge allmänna svar. De saknar specificitet och avhandlingen försöker därmed inte använda dem som svar för betydligt begränsade frågor, utan istället är deras funktion att kontextualisera avhandlingens forskningsproblem.

#### 4.2.1 Liberal intergovernmentalism

Genom liberal intergovernmentalism, som är en EU-integrationsteori, kan man granska i vilken utsträckning medlemsstaterna har integrerats i EU. Utsträckningen innebär bland annat att hur många olika organ man har plats i och vilka organisationer/institutioner man är med i (försvarssamarbete, euro osv.). Integrationen har en betydelse för inflytandet, då

man undersöker hur tung ett medlemslands röst är i diverse frågor. Det bör noteras att liberal intergovernmentalism är endast en av flera olika integrationsteorier inom EU-studier. Liberal intergovernmentalism är en utvecklad version av intergovernmentalism teorin som betonar nationalstaternas roll i integrationsprocessen. Teorin utvecklades av Andrew Moravcsik på 90-talet och teorin redogör för mellanstatlig förhandling inom EU. Den vetenskapliga lärobyggnaden har nationalekonomiska och spelteoretiska karaktärsdrag och förklarar hur EU:s institutioner är skapade av behovet att lösa svåra problem som inte kan lösas ensam, vilket är en signal av "rational choice" bland nationalstaterna.

Teorin betonar ländernas förhandlingsstyrka och hur styrkan förklarar flera policyutfall i internationella organisationer, till exempel EU. Den liberala intergovernmentalismen ser EU:s institutioner som försäkringar till att förhandlingarnas utfall följs av medlemsstaterna. Till skillnad från nyfunktionalismen hävdar liberal intergovernmentalism att övernationella institutioner (till exempel Europeiska kommissionen) är mindre viktiga än medlemsstaterna. Integrationen äger rum i beroendskapet (interdependens) mellan medlemsstaterna och inte i institutionerna. Men institutionerna har också en viktig uppgift, nämligen att styra och övervaka samspelet, i vilket man förväxlar och förenar förhandlingsstyrkor (Moravcsik 1995 & 2005).

Man kan beskriva teorin som tvåfaldig. Det första steget är att nationella intressen är formade av aggregerade intressen i inrikespolitiken. Det andra steget är att förhandla dessa nationella intressen på överstatlig nivå. Vinnande förhandlingar sker genom att skapa koalitioner och kompromisser med de andra länderna (Panke 2008, 21–22). Denna kausalitet möjliggör utövandet av inflytande för mindre medlemsstater och gör liberal intergovernmentalism till en relevant teori för mindre stater.

Stödet av europeisk säkerhets- och försvarsintegration av både intergovernmentalistiska och interdependens argument om europeiska integration har tagits upp i tidigare forskning. Medlemsstater kan tjäna klart på att: slå samman sina styrkor; planera tillsammans olika militärövningar; industriellt samarbete; och gemensamma standarder som ökar interoperabilitet. Det här betyder att nationalstaterna vinner materiellt på samarbete, vilket står i fokus för intergovernmentalismen. Samtidigt skapar det också interdependens, i ett komplext system, så kallad förenad suveränitet. Suveränitet för en stat i denna

bemärkelse innebär att kunna vara aktiv aktör på internationell nivå och påverka denna omgivning (Ojanen 2006, 61).

Liberal intergovernmentalism används i avhandlingen för att besvara avhandlingens första forskningsfråga (se sid 7). Teorin ämnar nämligen förklara varför det finns skillnader mellan olika länder i deras förhållning till fördjupat samarbete. Den innehåller också element som förklarar varför vissa länder kan påverka mera än andra, till exempel via olika slags förhandlingsstyrkor.

#### 4.2.2 Multi-level governance

Denna teori är utvecklad av Liesbet Hooghe och Gary Marks vid slutet av 90-talet. Till skillnad från liberal intergovernmentalism så betonar multi-level governance överstatliga organisationers betydelse i beslutfattningsprocessen inom EU och drar bort fokusen från nationalstaterna. Teorin hävdar att det finns otaliga andra aktörer än endast nationalstater som formar policyutfall på EU-nivå. Teorin betonar också samarbetet mellan olika aktörer som formar kompromissbeslut (Hooghe, Marks & Blank 1995, 6–7).

Även om det på ytan ser ut som att liberal intergovernmentalismen och multi-level governance är motsatta teorier så hävdar denna avhandling att detta inte är fallet. Avhandlingen strävar efter att kombinera dessa två, vilket betjänar två olika syften: liberal intergovernmentalismen förklarar hur samarbetet fungerar mellan medlemsstaterna i EU, medan multi-level governance förklarar strukturerna bakom samarbetet och söker i och med detta förklaringar till varför samarbete mellan länder är gynnsamt.

Multi-level governance är en slags överstatlig institutionalism. Överstatliga ansatser brukar betona kraften att argumentera sina policymål vidare i beslutfattningsprocesserna. Mekanismer som bygger på normbyggande, argumentation och moralmakt är tillämpbara med mindre stater och ger därmed multi-level governance en passlig plattform för att förklara en hel del av mindre medlemsstaters inflytande (Panke 2008, 7).

Enligt Scharpf (1988, refererad i Wiener & Diez 2004, 103) är beslutfattningen i det europeiska multi-level systemet ordnat så att beslut på den högsta nivån (EU) är beroende av konsensus på de lägre nivåerna (medlemsländerna). Detta resulterar i att ett institutionellt självintresse bland medlemsländerna ofta vinner över substans och aggregerade intressen på unionsnivå. Det tyder på att medlemsländerna är motorerna för att stora beslut kan gå vidare i beslutfattningen. Multi-level governance visar att ett



mångfaldigt nätverk ligger bakom beslutsprocessen i EU, men att det nuvarande systemet stöder bevarandet av medlemsländernas autonomi och vetorätt i betydande beslut. Denna dynamik är givetvis också närvarande i försvarspolitikerna på unionsnivå.

Multi-level governance teorin är central för att besvara avhandlingens forskningsfrågor, nämligen denna ansats möjliggör de mindre staterna att utöva inflytande i EU, i och med att de traditionella hierarkiska styrmedlen inte är praktiska för de icke-materiellt resursrika staterna (Nasra 2011, 166–167). Något som är nära förankrat med multi-level governance är diplomati mellan andra mindre länder. Mindre länder kan tillsammans bli stora om de organiserar sig tillsammans och stöder varandra i ett ärende som står i alla parterns intresse. Samarbete med andra stater ökar också expertisen man har om ett ärende och förväxling av information gynnar alla och gör det gemensamma ståndpunkten mera trovärdig (Björkdahl 2008, 143–144). Just detta tankesätt är centralt i avhandlingen.

Ett EU policyinitiativ som är i fokus i denna forskning är EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP). GSFP har en intressant dynamik mellan nationell och överstatlig kompetens. Den är inte lika överstatligt som till exempel ekonomiska och monetära unionen eller den inre marknaden, men policyområdets integration är på väg att bli mera konsoliderad, och Pesco är ett fungerande exempel av detta. Säkerhets- och försvarspolitik hör i princip fortfarande till nationell kompetens, men i växande och större grad görs de stora riktlinjerna på överstatlig nivå och nationalstaterna är bundna till GSFP:s riktlinjer (som förvisso är bildade av medlemsstaterna). Därmed är det inte ändamålsenligt att tänka sig nationell och EU-beslutfattning som två separata processer, utan som en enhetlig länkad process. Diskussionerna om ländernas preferenser inom försvarspolitik äger rum samtidigt i Bryssels korridorer och i de nationella parlamenten (Smith 2004, 741). Denna organisering av GSFP kan förklaras med multi-level governance, i vilken man går mot en mer överstatlig lösning och staterna inte förhandlar sina positioner i isolering utan tillsammans. Nationalstaterna är dock ytterst viktiga aktörer som också stöder den liberala intergovernmentalismens utgångspunkter.

Medan liberal intergovernmentalism förklarar hur och var beroendet sker mellan länderna, så förklarar multi-level governance varför och i vilken kontext samspelet äger rum. Multi-level governance teorin får stöd av Robert Keohanes och Joseph Nyes interdependens teori som förklarar varför det finns beroendeskop mellan länderna. Teorin utvecklades av dem i deras bok ”Power and Interdependence” (Keohane & Nye 1977).

Interdependens teorin hävdar att också stora länder är beroende av mindre länder i det komplexa multi-level systemet. Interdependens innebär ömsesidigt beroende och makt innebär asymmetrisk interdependens. Denna dynamik skapar också möjlighet för mindre länder att påverka. Teorin ser världsordningen från ett mer liberalt än realistiskt perspektiv där enbart militär makt inte är avgörande.

I det liberala perspektivet är stater beroende av andra stater på flera sätt: ekonomiskt; politiskt via olika institutioner; militärt; och även socialt. Interdependens teorin påpekar att militärmakt inte är irrelevant, men endast en pusselbit i helheten. Ett realistiskt perspektiv på världen är inte längre lika relevant som det tidigare var. Militär verksamhet har blivit både ekonomiskt och socialt dyrare. Kärnvapen är ett hot för mänskligheten och befolkningen motsätter sig kraftigare till krig och användning av våld. Liksom multi-level governance så beskrivs även interdependens teorin som komplex (eng: "complex interdependence") och teorins författare medger att det är en idealtyp där realism är en motpol. Verkligheten faller någonstans mellan dessa två motsatta poler (Keohane & Nye 1987, 728).

För att interdependens teorin ska kunna stöda multi-level governance-teorin i denna avhandling måste vi se EU som en statsbildning som drivs av komplex interdependens med flera aktörer på olika nivåer.

Keohane och Nye har beskrivit tre kriterier för en komplex interdependens (Keohane & Nye 1987, 737–738). Dessa är:

1. Statsbildningens dagordning är inte hierarkisk och det finns flera frågor som har subjektivt värde. Detta betyder att policymålen mellan länder är utsatta för kohandel och därmed är försvars- eller utrikespolitik inte nödvändigtvis den dominerande eller värdefullaste frågan i förhandlingar mellan stater.
2. Det finns ett flertal av kanaler och nivåer som sammankopplar samhällena i den stora helheten. Detta leder till en ökad mängd av policyinstrument som kan användas till exempel av civilsamhället. I sin tur leder detta till att respektive regeringar har begränsad makt för att styra utrikespolitiken och underordna andra stater via hierarki.
3. Militärmakt är avtagande och blir mindre relevant i jämförelse till de andra policyområdena.

Med dessa karaktärsdrag definierade ovan kan vi hävda att EU uppfyller kriterierna för en komplex interdependens och att teorin är lämplig för att ge oss en klarare helhetsbild om omständigheterna där mindre medlemsstater kan påverka sin omgivning. De två första punkterna är även centrala karaktärsdrag för multi-level governance vilket tyder på att båda teorierna stöder varandras helhetsbild om EU som ett komplext system.

Som tidigare forskning har visat så handlar mindre medlemsstaters utmaningar om strukturella nackdelar. De strukturella nackdelarna är bland annat: färre röster i ministerrådet och parlamentet; mindre personal i olika nyckelorganisationer på olika nivåer som bevakar intressen explicit och implicit för sina egna medlemsstater; och mindre ekonomiska medel som resulterar i sämre position att göra kohandel (Panke 2010, 801–804). I och med att EU baseras på ett multi-level styrningssystem så aggregeras dessa strukturella utmaningar på flera olika nivåer. EU är en komplex organisation men så är också mindre staters nackdelar. Samspelet och beroendskapet mellan länderna kan vara otroligt komplex i och med att de utsträcker sig över flera policyområden och nivåer av beslutsfattning.

Multi-level governance teorin, med stöd av interdependens teorin ger stöd till avhandlingens forskningsfrågor två och tre (se sid 7). Multi-level governance betonar nämligen komplexiteten av beslutsfattandet i EU och därför är det väsentligt att granska hur andra aktörer ser på de mindre medlemsstaterna och vad som förklarar de reella skillnaderna mellan medlemsstaternas förhållning och försvarspolitikens utveckling.

De två huvudsakliga teorierna (liberal intergovernmentalism och multi-level governance) som har redogjorts för går hand i hand i viss grad. De förklarar till en viss grad olika saker och har något olika perspektiv på EU, men en kombination av deras förklaringar fyller en ändamålsenlig helhet och förklaring av EU:s struktur med tanke på mindre medlemsstaters byggstenar för inflytande och hur integrationen upplevs av dem. Man kan kort sammanfatta idén med integration på följande sätt: man är djupare integrerad i EU då man är närmare de andra staternas policymål och har lyckats skapa lägre tröskel att kommunicera med varandra via flera kanaler.

### 4.3 Hypoteser

Efter att frågeställningarna och det rådande kunskapsläget med tidigare forskning i det teoretiska ramverket har redogjorts för så följer formuleringen av forskningens hypoteser. Forskningen har två hypoteser, som är kopplade med varandra.

1. Den första är att **mindre stater bör lita mest på de kommunikativa handlingarna samt immateriella resurserna, då de större staterna har bättre ekonomiskt läge att diktera vad som besluts inom EU** (Björkdahl 2008, 138; Nasra 2011, 169). Därmed är det ändamålsenligt att granska hur betydande roll expertis och erfarenhet spelar inom beslutfattandet. Frågan om EU är endast de större ländernas arena har debatterats mycket och därmed finns det skäl att forska inom området.
2. Den andra hypotesen är att **mindre medlemsstater är starkare tillsammans och att samarbete är gynnsamt för dem och därmed borde förhålla sig positivt till fördjupad integration inom försvarspolitiken**. Idén ligger i att integration förstärker eller åtminstone behåller en stats autonomi genom att förstärka deras nationella preferenser på den internationella arenan (Moravcsik 1995, 621; Hooghe, Marks, Blank 1996, 347).

Hypotes 1 grundar sig på teorin om liberal intergovernmentalism och hypotes 2 grundar sig på multi-level governance och tar stöd av teorin om interdependens.

De tre övergripande frågeställningarna i avhandlingen har använts som utgångspunkt i formuleringen av hypoteserna. De är kopplade med varandra på följande sätt:

1. På vilka sätt kan en mindre medlemsstat påverka EU:s gemensamma försvars- och säkerhetspolitik (hypotes 1)?
2. Hur ser andra medlemsstater mindre medlemsstater som aktörer (hypotes 2)?
3. Vad förklarar skillnader mellan mindre medlemsstaters hållning till försvarssamarbetet (hypotes 1 & 2)?

## 5 Metod och operationalisering

Avhandlingen är mestadels en beskrivande studie i vilken man vill besvara frågor av typen var, hur och vem som utövar makt i EU. Forskningen har emellertid också element av en jämförande studie i fallstudierna som förklarar varför det finns skillnader i medlemsstaternas förhållning till fördjupat försvarssamarbete (Esaïasson 2012, 36).

Avhandlingens analysdel kommer att bestå av ett kort avsnitt om mindre medlemsstaters påverkningsmöjligheter och inflytandenivå i försvars- och säkerhetspolitik samt av kvalitativa fallstudier där tre mindre medlemsstaters (Finland, Sverige och Irland) inflytande i europeiska försvarssamarbetes utveckling granskas och till vilken grad deras

preferenser är i linje med den allmänna utvecklingen inom EU. Fallstudierna genomförs med en systematisk innehållsanalys av de valda ländernas utredningar och policydokument om säkerhet och försvar. I kvalitativa innehållsanalysen jämförs samtliga centrala ställningstaganden i de tre valda mindre medlemsstaternas policydokument. Innehållsanalysen granskar och jämför hur de tre länder betonar EU:s försvarspolitik i sina policydokument och hur de förhåller sig till fortsatt utvecklande av policyområdet.

Analysens forskningsmaterial består också av en kvantitativ surveystudie om samarbete mellan EU:s medlemsstater. Detta material kompletterar de strategiska dokumenten som fungerar som huvudmaterial. Utöver detta kommer avhandlingen också att jämföra till vilken utsträckning medlemsstaterna i fallstudien har valt att delta i de tre olika europeiska försvarsinitiativen som drivs av stora europeiska nationer, dvs. Frankrike (EI2), Storbritannien (Joint Expeditionary Force) och Tyskland (FNC). Dessa försvarsinitiativ är inte delar av EU:s ramverk, men de bidrar till europeiskt försvarssamarbete och bygger därmed på EU:s försvarskapacitet och signalerar hur dessa länder förhåller sig till gemensam europeisk försvarskapacitet.

Operationella frågor kommer att ställas till dessa dokument och målet är att få svar som förklarar de valda staternas preferenser i försvarsintegrationen och vilka likheter och olikheter det finns mellan dem. De valda länderna är Finland, Sverige och Irland. De är strategiskt valda med tanke på tillgång till material samt dess språk och att dessa länder inte är medlemmar i Nato. Metodologiskt används kvalitativ innehållsanalys för att besvara de olika frågeställningarna. Policydokument och utredningar, som till sin karaktär är mycket abstrakta, går bättre att forska i kvalitativt än kvantitativt i och med att man bör analysera och tolka den implicita betydelsen av olika uttalanden (Esaiasson et al. 2012, 210). Med systematisk innehållsanalys och välformade frågor till texten kommer reliabiliteten att hållas på adekvat nivå. Innehållsanalysen operationaliseras genom att systematiskt klargöra tankestrukturen i de utvalda dokumenten. Avhandlingen lyfter fram vad som är det väsentliga innehållet i texterna från ett inflytande- och integrationsperspektiv i säkerhets- och försvarspolitiken och ämnar analysera den bakomliggande betydelsen av orden i dokumenten. I fallstudierna analyseras och jämförs systematiskt vad som menas med till exempel ”fördjupat samarbete” och ”europeiskt försvar” (Esaiasson 2012, 210 – 213).

Interdependens teorin, som tidigare förklarades som en del av multi-level governance kommer att ge stöd för att förklara hur EU är beroende av de mindre länderna och vice versa. Ytterligare så kommer teoretiska ramverket, dvs. liberala intergovernmentalism och multi-level governance teorierna, att fungera som stöd för att förklara dessa länders preferenser, spelrum och mål i försvarspolitiska utvecklingen.

I analysdelen illustreras inflytande genom konceptualisering. Begreppet inflytande är abstrakt och kräver en klar specificering och också de olika utfallen av inflytande är något som inte är kvantitativt mätbart utan information som har undersökts empiriskt. Därmed är det mer passligt att använda konceptualisering för att illustrera olika nivåer av inflytande. Konceptualisering begränsar framförandet av statistiska fakta men är mer tillämpbar än statistisk undersökning, eftersom man utgår av mera abstrakta utgångspunkter som påverkar inflytande. Konceptualisering redogör vad inflytande innebär i forskningens sammanhang. En illustrerad beskrivning krävs på grund av att inflytande som ett begrepp varierar beroende på dess kontext. Med hjälp av konceptualisering kan man illustrera mindre medlemsstaters nivå av inflytande och vilka faktorer som påverkar deras inflytande (Sequeira 2014, 3–4).

### 5.1 Operationella frågor

De operationella frågorna som ställs till fallstudiernas material är formulerade så att de besvarar forskningens tre övergripande frågeställningar i respektive ordning (se sid 7 och analysramverket nedan), de tre operationella frågorna i sin tur prövas ytterligare av avhandlingens två hypoteser. De operationella frågorna är följande och prövas av hypoteserna inom parenteserna:

1. Vilka samarbetsområden/-former inom säkerhets- och försvarspolitik betonas (hypotes 1)?
2. Hur beaktar andra länder den mindre medlemsstaten som aktör i EU-politik (hypotes 2)?
3. Hur betonas fördjupat europeiskt säkerhets- och försvarssamarbete i policydokumenten (hypotes 1 och 2)?

I och med att de tre ovanstående operationella frågorna som prövas genom hypoteserna, så kan dessa även återkopplas till teoribasens antaganden. Den liberala intergovernmentalismen är intresserad av vilken grad medlemsstaterna har integrerats

inom policyfältet och därmed är det väsentligt att granska vilka samarbetsområden som betonas av analysobjekten (fråga 1). I den andra frågan är multi-level governance i bakgrunden. Ihop med teorin om interdependens handlar dessa om hur aktörer gör samarbete inom ett komplext system och därmed är det viktigt att ha insyn i hur de olika medlemsstaterna ser på varandra. Ifall de ser på varandra som fungerande samarbetspartners finns det bättre förutsättningar för gynnsamma policyutfall för alla. Den sista frågan kan kopplas till de båda teorierna. Intresset ligger både vid på vilka sätt man är färdig att föra framåt försvarssamarbetet (liberal intergovernmentalism), men också i vilken utsträckning och med vilket ändamål (multi-level governance).

Avhandlingens analysramverk innehåller de konkreta frågorna som ställs i fallstudierna. De är i sin tur kopplade till de övergripande tre frågeställningarna för avhandlingen, dessutom nämns vilken hypotes som är underliggande för frågeställningen. Analysramverket visar också vilken materialhelhet som används huvudsakligen för att hitta fram svar på frågan.

<b>Vad analyseras? Operationella frågorna för materialet.</b>	Vilka samarbetsområden/ former lyfts fram i säkerhets och försvarspolitik?	Hur beaktar andra länder den mindre staten som aktör i EU- politik?	Hur betonas fördjupat europeiskt säkerhets- och försvarssamarbete i policydokumenten?
<b>Vilken övergripande frågeställning besvaras?</b>	1. På vilka sätt kan en mindre medlemsstat påverka EU:s gemensamma försvars- och säkerhetspolitik?	2. Hur beaktar andra medlemsstater mindre medlemsstater som aktörer?	3. Vad förklarar skillnader mellan mindre medlemsstaters förhållning till försvarssamarbetet?
<b>Vilken hypotes utgår man ifrån?</b>	H1 Mindre stater bör lita mest på de kommunikativa handlingarna samt immateriella resurserna, då de större staterna har bättre ekonomiskt läge att diktera vad som besluts inom EU.	H2 Mindre medlemsstater är starkare tillsammans och att samarbete är gynnsamt för dem och därmed borde förhålla sig positivt till fördjupad	H1 & H2

		integration inom försvarspolitik- en.	
<b>Huvudsakligt forskningsmaterial?</b>	Policydokument	ECFR-survey 2018	Policydokument och ECFR-survey 2018

## 5.2 Avgränsningar

Det har gjorts flertal strategiska avgränsningar då forskningsproblemet och de olika frågeställningarna har formats. Även om säkerhets- och försvarspolitik är nära förankrat med utrikespolitiken i EU så har utrikespolitikens integration inte inkluderats i denna avhandling på grund av hur brett ämne det är frågan om.

Valet av länderna i fallstudien är ett strategiskt urval. Detta motiveras med att de är medlemsstater med klart mindre befolkningsmängd och inte är medlemmar i Nato, eftersom Natomedlemskap orsakar en till komplicerad variabel i den mindre medlemsstatsanalysen, som skulle kräva en helt egen forskningsplan. Urvalet har också gjorts med tanke på extern validitet, dvs. hur fallstudiens resultat kan generaliseras till andra mindre medlemsstater i EU deras säkerhets- och försvarspolitisk integration (Esaiasson et al. 2012, 154 – 155). Finland och Sverige är regionala partners som antas vara en viktig samarbetsförutsättning för mindre medlemsstater medan Irland representerar en mindre medlemsstat med ett betydligt större grannland (Storbritannien), som också kan fungera som en språngbräda för ökad inflytande (Panke 2010, 802).

## 5.3 Forskningsmaterial

Bakgrundsmaterialet i avhandlingen består av flertal vetenskapliga artiklar om mindre stater; europeisk säkerhets- och försvarspolitik; och EU:s integration. Den andra huvudsakliga delen av forskningsmaterialet är de nationella strategiska doktrinerna och utredningarna av Finland, Sverige och Irland. Forskningsmaterialet för fallstudien är lätt tillgängligt och finns på engelska eller på de inhemska språken vilket underlättar analysen. Avhandlingen kommer också att använda European Council on Foreign Relations:s (ECFR) Coalition Explorer-surveystudie från 2018 om hur EU-medlemsstaterna förhåller sig till varandra inom olika policyområden och vilka policyområden medlemsstaterna



prioriterar i EU-politiken. ECFR är en europeisk oberoende tankesmedja med fokus på utrikespolitik och de gör denna studie vartannat år. Surveyn består av tjänstemän, politiker och akademiker från varje medlemsstat och det finns närmare 1000 respondenter. Tanken är att denna surveystudie ger analysen kvantitativt stöd. Studiens resultat visar hur medlemsländer prioriterar försvars- och säkerhetspolitik och hur mindre stater förhåller sig med större länder som samarbetspartner och vice versa (ECFR 2018).

#### 5.4 Begränsningar

Det finns givetvis begränsningar med avhandlingens metod i och med att det inte går att kvantifiera forskningsresultaten. Kvalitativ innehållsanalys baserat på policydokumenten och tidigare litteratur ger inte heller några uttömmande svar utan ger mycket utrymme för tolkning. Syftet är trots allt att öka det nuvarande kunskapsläget och möjliggöra fortsatt forskning inom ämnet. Idén med litteraturoversikt är att samla ihop tidigare forskning och dra slutsatser på aggregerade resultat.

Den interna validiteten av forskningen kan antas att vara hög i och med att materialet och forskningsobjekten är strategiskt utvalda så att de är ytterst relevant för forskningsfrågan och baserar sig på statliga säkerhets- och försvarspolitiska dokument (Esaiasson et al. 2012, 154 – 155). Reliabiliteten är något mera utmanande i och med att forskningsmetoden baserar sig på systematisk innehållsanalys som är beroende av tolkning och därmed är nivån på reliabiliteten något som läsarna också själv får överväga.

### 6 Försvarssamarbetets historiska utveckling och beslutsfattandet i EU

Detta kapitel kommer att redogöra för försvarssamarbetets aktuella läge i EU och hur mindre medlemsstater ryms med i denna utveckling. Bakgrundskapitlet inleds med en historisk överblick om försvarssamarbetet i EU för att hjälpa oss att förstå den bakomliggande utvecklingen som har lett till nuläget. Det kommer också att redogöras för hur beslutsfattandet sker i EU, det vill säga vad som är växelverkan mellan de olika institutionerna och i vilka institutioner mindre medlemsstater hittar sina vänner.

#### 6.1 Inledning

Inom studier i europeisk integration var Ernst Haas den banbrytande författaren. Han skrev i sin bok "The Uniting of Europe" (1958) om hur europeisk integration bygger på

en ”spill-over effekt”, vilket innebär att ett samarbetsområde leder till att man börjar samarbeta på något nytt område. Han beskriver att samarbete förvandlas till fördjupad integration med tiden, tidigare integration stöder de framtida avsikterna att öka samarbetet och leder förr eller senare till skapandet av en överstatlig organisation (Haas 1961). Haas idé om europeisk integration kallas nyfunktionalism som betonar den överstatliga organisationens roll i integrationsprocessen.

Även om avhandlingens teoretiska ram inte ligger i nyfunktionalism, så är Haas beskrivning av spill-over effekten fortfarande ett intressant analysobjekt för försvarssamarbetets utveckling i EU, i och med att försvarssamarbetet är ett av de senare integrationsområdena inom EU (Ojanen 2006, 58–59). Det bör också lyftas fram att den liberala intergovernmentalismen var en kritisk granskning på nyfunktionalismens svar på europeisk integration och därmed är Haas en viktig pusselbit i europeisk integrationsforskning.

En annan författare som har varit banbrytare i avhandlingens tema är Annette Baker Fox som anses vara den första som skrev vetenskapligt om problematiken med mindre stater i sin bok ”The Power of Small States” (1959). Där beskriver hon hur sex mindre stater balanserar diplomatiskt och militärt under andra världskriget. Efter de landspecifika fallstudierna beskriver hon mera generellt inflytandet av mindre stater i den internationella arenan. Även om hennes bok beskrev mindre staters omständigheter under krigstid, så är det fortfarande en viktig bok inom området. Ett viktigt budskap var att för att vara en framgångsrik mindre stat bör man sträva efter neutralitet (Baker 1959, 180 – 181).

Neutralitet innebär något annat i nutida EU än det var under andra världskriget, men det centrala budskapet är det samma: en stat bör visa att den inte har någon dold agenda och i olika policyinitiativ är man som en mindre stat i en ypperlig position för att fungera som brobyggare mellan större staters behov.

## 6.2 Historisk överblick i försvarssamarbetet och säkerhetsläget i EU

I detta avsnitt presenteras en översikt om hur försvarssamarbetet och säkerhetsläget har utvecklats i Europa och EU. EU:s företrädare europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) var ett fredsprojekt som byggde på ömsesidigt ekonomiskt beroende som skulle avvärja framtida krig. Detta ekonomiska samarbete har fördjupats längs med åren och bildar den nuvarande överstatliga organisationen, nämligen EU. Ekonomiska och

militära angelägenheter var starkt separerade i europeiska gemenskapens begynnelsestider, men i dagens EU har man valt att integrera båda policyområden närmare varandra, delvis för att skapa starkare sammanhållning (Wiberg 1996, 35 – 36). Det bör lyftas fram att Nato inte har valt att inkludera ekonomiskt samarbete i sin verksamhet och därmed förblivit en militärallians. Denna utveckling går ihop med interdependens teorin som förklarar oss varför beroendeskaper existerar mellan olika länder. Orsakerna till integration och beroendeskaper är i detta fall baserade på ekonomi och säkerhet, vilket har resulterat till en överstatlig lösning som karakteriseras av en beslutsfattningsstruktur i linje med multi-level governance.

Fördjupad ekonomisk integration har lett till bättre tider för mindre stater. Att vara en del av den globala ekonomin har förvisso hämtat nya sårbarheter, men utvecklingen har först och främst gjort det enklare att ta del i det internationella samfundet och vara med i det europeiska beroendeskaper. Att öppna ekonomin på global nivå gynnar särskilt mindre stater, speciellt i bilaterala jämförelser: lätt tillgänglighet till den brittiska eller tyska marknaden spelar en viktigare roll för Finland än det gör för respektive länder att kunna ta sig in på den finska marknaden (Väyrynen 1996, 112 – 113). Ökat europeiskt samarbete har lett till att risken för öppet krig är ytterst osannolikt, vilket särskilt är i mindre staters intressen. Starka institutioner är garantier för samarbetets sammanhållning och de stöder en regelbaserad världsordning. Därför har mindre stater varit benägna att förstärka överstatliga regimer och institutioner. Utan dem skulle stora starka stater bli ännu starkare då de inte behöver följa regler. Starka internationella institutioner, till exempel EU och Nato, gav mindre stater en plattform för att utöva inflytande. Institutioner blev längs slutet av 1900-talet mindre staters bästa vän (Wiberg 1996, 38 – 39; Väyrynen 1996, 114 – 115). Den stora frågan blev vilka institutioner som skulle vara bäst för Europas säkerhet? Vissa valde att förstärka Nato och få alliansen att bli en del av europeiska försvarslösningen medan andra länder valde att förstärka EU inifrån (genom GSFP) och stödja organisationer som Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) som anses vara en neutral aktör (Väyrynen 1996, 115).

Innan Lissabonfördraget hade EU en militärarm som hette Västeuropeiska unionen (VEU). Den bildades redan år 1954 som ett självständigt europeiskt svar till Warszawapakten och annat sovjetiskt säkerhetspolitiskt inflytande. På 90-talet blev VEU en del av EU och GSFP, varpå VEU tog över alla försvarspolitiska angelägenheter. Problemet med VEU var att ”neutrala” EU-medlemsstater beaktade den som en del av

Nato, vilket därmed var problematiskt för alliansfriheten (Väyrynen 1996: 115 – 118). VEU lades ner efter att Lissabonfördraget trädde i kraft i och med att GSFP och fördjupad försvarspolitik genom Pesco fick ett starkare fotfäste i EU:s grundlag. Sovjetunionens kollaps och kalla krigets slut minskade också efterfrågan för en institution som VEU.

Neutralitet för EU-medlemsstater har varit endast ett diplomatiskt begrepp sedan Maastrichtfördraget (1992) då man ratificerade GUSP och därmed GSFP som en obligatorisk del av EU-medlemskapet (Cox & McGinty 1996, 130). Man kan koppla denna utveckling till Sovjetunionens förfall. Efter kalla krigets slut blev det politiskt möjligt för flera medlemsstater att ta nästa steg mot en mera integrerad europeisk säkerhetspolitik. Försvarsintegrationen tog korta och långsamma steg under tidsperioden mellan Maastrichtfördraget och Lissabonfördraget (2009). Delvis på grund av att det var oklart vad helhetsbilden var i det europeiska integrationsprojektet. Samtidigt som EU utvidgade sig rejält i slutet av 90-talet och början 2000-talet så tryckte utvecklingen på bromspedalen för fördjupat samarbete (Tiilikainen 1998, 176).

Först efter Lissabonfördraget, det förändrade säkerhetspolitiska läget i Europa, Brexit och USA:s nya förhållning till Nato så har EU vaknat till att för att skapa starkare sammanhållning. Försvarspolitiskt bör man integrera sig bland medlemsstaterna och ta mera självständig position inom säkerhetspolitik. Pesco är EU:s svar på försvarsintegrationen och ser ut som att den kommer ge flera konkreta utfall än tidigare säkerhets- och försvarspolitiska lösningar i Europa.

### 6.3 Några ord om försvarsintegrationen i EU

Den utmanande delen med vertikal integration är förbindelse. När EU utvidgar sig (horisontell integration), d.v.s. bestämmer att acceptera ett nytt medlemsland, är det i slutändan ett engångsbeslut som förvisso inte är ett enkelt beslut, men hur som helst ett beslut som görs då man har avgjort att förhandlingarna har nått ett resultat som alla parter är nöjda med., Vertikal integration är emellertid en process som innefattar ett flertal år eller decennier där medlemsstater förbinder sig inkrementellt till ett mera fördjupat samarbete i ett visst policyområde. Stundvis kan stegen i processen vara stora språng framåt medan framgången faktiskt stundvis kan ta flera steg bakåt. Processen kunde jämföras med aktiemarknaden.

Vissa policyområden är dessutom mera benägna att integrera sig själva då ett visst konstitutionellt avtal eller beslut har ägt rum på unionsnivå, till exempel ekonomiskt

samarbete. Samtidigt har vi policyområden som kräver mer engagemang och politisk vilja under en längre tidsperiod före man kan förvänta sig att se verklig framgång i samarbetet. Till den senare kategorin hör utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Orsaken varför det är så är att alla sakfrågor inte har samma nivå av sensitivitet eller kapacitet för politisk vinst. I det stora hela finns det två olika typer av policyfrågor: "high politics" och "low politics". Den första typen av policyfrågor innefattar frågor relaterade till att lansera autonomi och identitet, till exempel säkerhetsfrågor. Den andra typen är istället inte lika starkt kopplad med nationell suveränitet och är mera relaterade till regleringsfrågor (Hoffman 1966, refererad i Hix 1999, 350). Därmed har inte säkerhets- och försvarspolitik varit ett logiskt mål för överstatliga lösningar inom EU. Det har helt enkelt inte funnits vilja för det. Dessa frågor är explicit kopplade med autonomi, den verkliga kärnan i en stats existens (Hix 1999, 350). Därför är det så intressant att följa med och studera det pågående fenomenet där EU tar relativt stora steg för att förstärka samarbetet inom försvarspolitik. Ifall medlemsländerna är med i utvecklingen och ifall det finns skillnader i deras nivå av förbindelse är frågor som tas upp i analysdelen.

#### 6.4 Beslutsfattandet i EU

För att kunna förstå vilka möjligheter mindre medlemsstater har inom EU:s säkerhets- och försvarspolitik bör man förstå hur EU-beslutsfattandet fungerar i praktiken. Det officiella beslutsfattande strukturen i EU är lika med det offentliga handlingsutrymmet som de mindre staterna har. I detta korta avsnitt kommer både det formella och det informella handlingsutrymmet att redogöras för. Avhandlingen hävdar att det informella är av mer intresse då man talar om säkerhets- och försvarspolitik. Respektive policyområden handlar mera om förhandlingar än omröstningar i olika frågor.

Det finns tre centrala institutioner i EU:s beslutsfattande struktur som är relevanta i denna uppsats. EU-parlamentet, europeiska kommissionen och ministerrådet (kallas även europeiska unionens råd) (Kuosmanen 1998, 65 – 66). Beslut inom GSFP i EU sker för det mesta i ministerrådet. I regel finns det tre sätt att genomföra omröstningen då det handlar om lagstiftning inom ministerrådet, kvalificerad majoritet, enkel majoritet (14 länder röstar godkännande) och enhällighet (konsensus). Numera baserar sig omkring 80 % av alla lagstiftningsomröstningar på kvalificerad majoritet (Europeiska rådet 2018a). Enhälligt röstande används emellertid ännu i ärenden som upplevs känsligt av medlemsstater, såsom gemensam säkerhets- och utrikespolitik. Detta policyområde står i

avhandlingens intresse. Även om flesta omröstningar formellt går genom kvalificerad majoritet så strävar ministerrådet för enhällighet i förhandlingar, vilket betyder att ministerrådet fungerar mera enhälligt än vad ramverket skulle kräva (Heisenberg 2005, 66).

Empiriska data visar att mellan åren 1994 – 2002 baserade sig 81 procent av alla beslut på konsensus inom ministerrådet, det vill säga icke-röstade beslut. Detta tyder på att det informella beslutfattandet spelar en avgörande roll, speciellt inom ministerrådet (Heisenberg 2005). Lissabonfördraget har dock gjort att flera beslut inom ministerrådet görs genom kvalificerad majoritetsomröstning (Best 2008, 10). Men största delen av GSFP kvarstår fortfarande av konsensusbeslutfattande, förutom beslut gällande Pescos operationer och europeiska försvarsbyråns statuter och regler (Europeiska unionen 2007, Lissabonfördraget artikel 28). EU dokumenterar alla beslut med röstningsresultat, men de flesta röstningsresultat gällande GSFP-handlingar är sekretessbelagda, vilket tyder på att det handlar om konsensusbeslutfattande (Europeiska unionens råd 2018).

Vad är då de andra institutionernas roll i det hela? Formellt så är det kommissionen som bereder lagar och skickar förslagen vidare till parlamentet och ministerrådet. Ministerrådet som innehåller representanter på ministernivå från varje medlemsstat är den viktigaste beslutfattande organen, men ministerrådet gör nära samarbete med parlamentet (Heisenberg 2005, 67). Alla lagar gå via parlamentet och kräver parlamentets godkännande, vilket leder till att ministerrådet har mycket samarbete med parlamentet. Ärenden inom ministerrådet bereds av kommittén för de ständiga representanter, Coreper. Men GSFP och sensitiv utrikespolitik är uttryckligen ministerrådets kompetensområde och därmed gör ministerrådet till det viktigaste beslutfattande organet för säkerhet- och försvarspolitik (Eurooppatiedotus.fi 2018).

Fastän kommissionen inte har beslutfattande makt har den ändå en väldigt viktig roll i beslutfattandet. Kommissionen har exklusiv rätt att påverka på dagordningen i lagstiftningen. Kommission bereder lagförslag som behandlas av parlamentet och ministerrådet och det är kommissionen som tar initiativ ifall något bör inkluderas eller exkluderas ur ett lagförslag. I kommissionen har varje medlemsland en kommissarie med lika vägande röst, vilket ger mindre medlemsstater en mycket bra position i proportion med de största länderna inom EU. Man kan hävda att kommissionen är de mindre medlemsstaters naturliga vän, då institutionen har en balanserande funktion i

maktförhållanden mellan större och mindre länder. I andra institutioner är mindre länder också överrepresenterade gentemot deras befolkningsmängd men inte i samma grad som inom kommissionen (Geurts 1998, 51 – 52).

Det bör emellertid noteras att kommissariens uppgift inte egentligen är att representera sitt eget hemland, utan att bevaka hela unionens allmänna intressen. På grund av att varje medlemsstat har en kommissarie så blir det oundvikligt att man försvarar delvis sitt hemlands intressen. Kommissionen är en institution som är självständig från nationell inblandning men det är trots allt logiskt att kommissionen funderar på de nationella realiteterna och förebygger jämlikhet mellan alla medlemsstater. (Geurts 1998, 52 – 53). Detta är motsatsen till ministerrådet, som har uttryckligen representanter från varje medlemsstats regering. Dessutom så har Europaparlamentet fördelat sina ledamöter enligt ländernas storlek men de mindre ländernas andelar är något överrepresenterade. I parlamentet representerar man dock inte sitt hemland utan sitt hemparti samt EU-partikoalitionen.

I rådet har varje land en skild tyngd på rösten som framställs i procent, den är kopplad med befolkningsmängden. Före november 2014 hade varje land ett bestämt antal röster som orsaka överrepresentation men numera är den direkt kopplad med populationen (Europeiska rådet 2018b).

Säkerhets- och försvarspolitik står i denna avhandlings fokus och därmed har de enhälliga besluten en speciell betydelse. De enhälliga besluten innehåller en mycket informell beslutsfattning och då rådet beslutar om något enhälligt innehåller det oftast mycket förhandlande (Heisenberg 2005, 66). Förhandlingarna innehåller mycket argumentering med övertygande av expertis inom olika sakområden, men de innehåller också transaktioner och kohandel mellan olika ärenden. Ett land kan ge sitt samtycke i ett ärende om ett annat land lovar att stöda respektive lands initiativ i framtida förhandlingar. Det handlar alltså om att sälja och köpa röster med andra medlemsstater. Här spelar förhandlingsstyrkan en avgörande roll.

Ministerrådet leds av ett ordförandeland som ansvarar över dagordningen i rådet och lägger upp prioriteringarna under halva året. Ordförandeskapet roterar med sex månaders mellanrum mellan alla medlemsstater. Det enda området som inte hör till ordförandelands kompetensområde är utrikespolitik och därmed också GSFP. Av detta område ansvarar EU:s höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik

(Eurooppatiedotus.fi 2018). Tanken med detta är att man vill ha utrikes- och säkerhetspolitiken så sammanhållen som möjlig. Detta leder dock till att mindre medlemsstater inte via ordförandeskapet kan öka sitt inflytande i GSFP betydligt. Det enda de kan göra är att genom ökad synlighet i media lyfta fram viktiga saker till diskussion.

Ministerrådets struktur, med beredande organ som COREPER, leder till att det är möjligt att länka förhandlingar mellan olika sakområden, så att det är lätt att göra rösttransaktioner i sakområden som vissa stater prioriterar högre än de andra och tvärtom. Något som är viktigt att betona är att fastän man tänker att förhandlingarna alltid leder till en paretoförbättring<sup>1</sup>, så är inte fallet alltid så. Flera länder tvingas stöda ministerrådets beslut och låtsas att de gör vinst med besluten för att upprätthålla systemets funktionalitet. Baktanken med detta är trots allt att komma att gynna dem i framtida förhandlingar i och med att ministerrådet är en mera inflytelserik arena än Europaparlamentet (Heisenberg 2005, 80–81).

På vilka sätt och med vilka medel de mindre medlemsstaterna kan påverka dessa förhandlingar kommer att redogöras för i nästa kapitel.

## 7 Analysdel

### 7.1. Inledning

Denna avhandlings analysdel inleder med att granska på vilka sätt (strategier) mindre medlemsstater kan öka sitt inflytande och redogör för vilka utmaningar (strukturella hinder) de har i EU:s säkerhets- och försvarspolitik. I det inledande avsnittet konceptualiseras också medlemsstaters inflytande i EU:s policyutfall. Även om kapitlets fokus är på säkerhets- och försvarspolitik, så är dessa strategier och utmaningar av en universell karaktär och kan generaliseras till andra policyområden på EU nivå.

Den andra delen av analysen omfattar fallstudier där tre mindre medlemsstaters förhållning till EU:s försvarssamarbete jämförs. Fallstudierna granskar också hur de fungerar som responsiva samarbetspartners i EU-politik på ett generellt plan.

---

<sup>1</sup> Paretoförbättring: en situation där bägge parter drar nytta, en win-win situation.



## 7.2. Mindre staters möjligheter och utmaningar för att utöva inflytande i EU:s säkerhets- och försvarspolitik

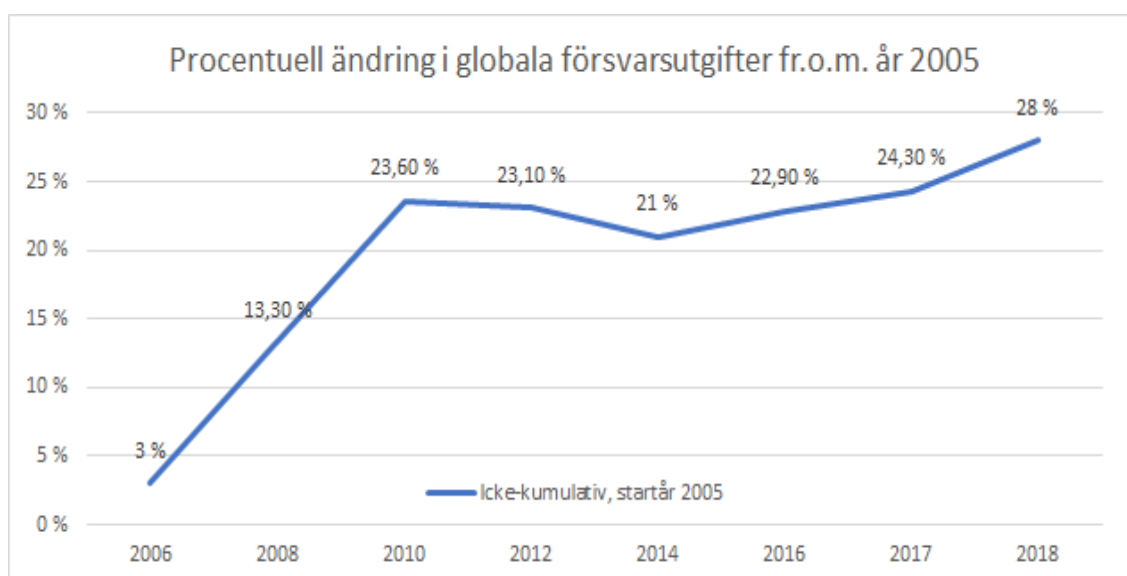
I tidigare kapitlet beskrivs det historiska samt nutida säkerhetspolitiska läget i Europa och inom vilka institutionella ramar mindre medlemsstater fungerar i EU. Detta avsnitt redogör för vilka medel och strategier mindre medlemsstater har till sina förfoganden inom EU:s säkerhets- och försvarspolitik och hur inflytandet ter sig i verkligheten.

Tidigare forskning om mindre medlemsstater inom EU har skissat upp vissa medel och strategier som ett mindre medlemsland kan använda sig av för att utöva inflytande. Dessa medel att påverka, till exempel immateriella resurser, deliberation, nätverkskapital, och nivån av engagemang (Nasra 2011, 167), kommer redogöras för i detta avsnitt. Strategier för att utnyttja dessa medel kommer också att granskas. Till dessa strategier hör bland annat normbyggande opinionsbildningsstrategier (Björkdahl 2008, 136) och diplomati genom multi-level governance ansatsen (Björkdahl 2008, 143–144).

Man kan fråga sig, vad är den ideala eller optimala utvecklingen för en mindre stat på den internationella arenan? Svaret är ganska självklart, men svårt att uppnå: en internationell omgivning som förbättrar statens externa handlingsutrymme utan att begränsa statens autonomi. En sådan omgivning skulle stärka mindre staters kvalitativa egenskaper och inte tvinga dem att ge vika i deras andra policymål (Goetschel 1998, 22). Emellertid är detta bara en ideal för mindre stater och den ändamålsenliga frågan är hur en mindre stat kan styra sig närmare detta idealläge? Frågan kommer att försöka besvaras i detta avsnitt.

Inom säkerhetspolitik- och försvarspolitik är militärsamarbete och militärallianser ett logiskt sätt att utöka det externa handlingsutrymme för mindre stater. Problemet är dock att mindre stater går oproportionellt mycket miste av en del av deras autonomi, det är en slags transaktion där man köper säkerhet för underskott i suveränitet (Goetschel 1998, 26). Detta fenomen är dock ingen nyhet. För en mindre stat handlar det om att överväga vilken mängd av autonomi som är värd att ge bort för att gå med på militärt samarbete. Mängden av autonomi som blir utsatt för bortskänkning går ut på förhandlingar och hurudan förhandlingsstyrka ett specifikt land har. Här kommer den liberala intergovernmentalismen med i bilden, som förklarar att samarbete går ut på förhandlingar och varje land har unika preferenser. Detta fenomen med autonomi och transaktion är tillämpligt på ett bredare plan än endast säkerhets- och försvarspolitik. I denna avhandling hävdas det att fenomenet räcker ut så gott som till alla politikområden i EU.

Samtidigt hävdar denna avhandling att mindre stater i framtiden är beredda att ge bort mera av sin säkerhetspolitiska autonomi i och med att upprätthållande av ett trovärdigt försvar samt militärförmågor har blivit betydligt dyrare under det senaste decenniet och utvecklingen högst sannolikt kommer att fortsätta i samma riktning (Europeiska försvarsbyrån 2017; Lehtonen & Anteroine 2013). Denna utveckling betyder att mindre stater förlorar autonomi även ifall de väljer att avstå från militärt samarbete. Försvarsmaterielens prisstegring och de globala försvarsutgifternas ökning (se figur 3.) leder till att endast större länder har råd att fungera självständigt vilket minskar mindre staters säkerhetspolitiska autonomi. Detta innebär att, medlemskap i militära allianser faktiskt kan vara lönsammare för mindre stater från ett autonomiperspektiv än vad det skulle vara ifall man väljer att avstå från samarbete.



Figur 3. (Stockholm International Peace Research Institute - Military Expenditure Database 2018)

Skander Nasra, som har forskat i mindre stater, räknar upp fyra olika faktorer som bidrar till nivån av inflytande i en utrikespolitisk kontext. Utrikespolitiken i EU är tillräckligt nära kopplad med GSFP, så detta slags resultat är valida för säkerhets- och försvarspolitisk forskning. Denna avhandling kommer att konceptualisera inflytandet inom EU:s säkerhet- och försvarspolitik med de villkor som multi-level governance ger oss. En konceptualisering av detta slag möjliggör att peka ut nivån av inflytande för mindre medlemsstater (Nasra 2011, 166). Följande faktorer bör tänkas inom governance ramar (Nasra 2011).

1. Den första faktorn som Nasra tar upp är engagemang som innebär att hur aktivt man deltar i utrikespolitisk diskussion, hur mycket en stat har satsat på ett ärende och vilka de officiella ståndpunkterna är i de olika beslutfattande organen.
2. Den andra är nätverkskapital, vilket handlar om mängden och nivån av kontakter man har inom EU, samt hur pålitliga dessa kontakter är.
3. Tredje faktorn är resurser, i denna kontext med små stater handlar det om immateriella resurser, det vill säga icke-finansiella eller militärresurser. Till immateriella resurser räknas bland annat expertis och kunskap inom ett visst sakområde. Låt oss säga att staten A har bred kunskap i miljöpolitik i detta fall är det mycket lättare för staten A att få sin röst hörd inom utrikespolitik som innehåller miljöpolitiska frågor, då kan staten bevisa att det finns expertis bakom sina argument.
4. Den sista faktorn är deliberation. I governance kontexten går detta ut på argumentens trovärdighet, hur nära argumenten är EU:s värden och nivån på argumentens politisering. Lägre nivå av politisering ger mera validitet för en mindre medlemsstat.

Nu när de olika medlen för mindre medlemsstater är redogjorda för bör det tas upp att vilka strategier/ansatser de bör använda för att få sin röst hörd.

Det finns otaliga strategier för mindre medlemsstater att använda sig av, vissa bättre än andra. Denna studie kommer att fokusera på några strategier som upplevs fungerande och som kunde tänkas vara tillämpbara med ovanstående faktorer.

Den normbyggande strategin är den första. I detta fall konceptualiseras makten som normativ, vilket innebär att den bygger på idéernas makt, så kallad 'soft power', som inte är beroende på storleken av en stat. Ifall en liten stat lyckas skapa starka normer inom olika överstatliga institutioner och ifall dessa normer står nära statens egna målsättningar och egen värdegrund så har staten i fråga goda förutsättningar att utöva inflytande (Björkdahl 2008, 136). Då blir landets expertis och argument mycket mer relevanta i flera sakområden som behandlas i beslutsfattningen. Den normbyggande strategin är speciellt effektiv inom internationell freds- och försvarspolitik, vilka är väsentliga delar av EU:s utrikes- och säkerhetspolitik (Björkdahl 2008, 137).

Strategin är framförallt viktig i följande aspekter: normbyggande är värderingsmakt och därmed är den välfungerande inom säkerhetspolitiska frågor som gäller hur man skall bygga upp och upprätthålla ett tryggt samhälle. Dessutom gynnar strategin deliberativa

sätt att påverka, den grundar sig på övertygelse och ger handlingsutrymme för diplomatiska lösningar. Till sist är den i hög grad tillämpbar med governance tänkandet som gynnar mindre stater. Normbyggandet sker i samarbete med olika överstatliga institutioner samt institutioner från olika samhällssektorer. Multi-level governance är nyckeln till en förklaring även i detta fall (Björkdahl 2008, 136–137).

EU som institution är lämplig för en normbyggande strategi. Unionen är i sin karaktär mycket normutvecklande och strategin representerar därmed i viss mån unionens ändamål och ambition. Det finns en tradition om att överföra de fungerande normerna från medlemsstaterna till unionens politik och institutionalisera dem (Björkdahl 2008, 137).

En annan ansats som är nära förankrad med multi-level governance är diplomati mellan andra mindre medlemsstater. Mindre länder tillsammans kan bli stora om de stöder varandra i ett ärende som står i alla parter intresse. Samarbete med andra stater ökar också den gemensamma expertisen om ett visst ärende och växling av information gynnar alla samt gör den gemensamma ståndpunkten mer trovärdig (Björkdahl 2008, 143–144). Den sista strategin som tas upp här har mycket att göra med den föregående. Strategin går ut på att undvika skapandet av block på de motsatta argumentens sida, man försöker alltså vara vänner med alla medlemsstater i EU. Finland har till exempel undvikit att bli uppfattad som ett nordiskt land inom EU. Man vill hålla sig så neutral som möjligt, eftersom man då har kapacitet att fungera som förhandlingsmedlare mellan alla länder och möjliggör samarbete med alla länder fastän förutsättningen i en viss fråga skulle vara polariserad (Tiilikainen 2006, 81–82).

Till sist i detta avsnitt kommer nivåerna av inflytandet att redogöras. Här används Simon Bunses definition av de olika nivåerna (Bunse 2009, refererad i Nasra 2011, 166). Detta illustreras med en jämförelse av medlemsstatens preferenser gentemot EU:s beslut.

- Inget inflytande innebär att beslut i säkerhets- och försvarspolitik går mot statens ståndpunkter.
- Lågt inflytande innebär att vissa ärenden går i linje med den staten i fråga men i helhet så är besluten mot respektive stats preferenser.
- Medelstort inflytande tyder däremot på att EU:s beslutsfattning i större grad är samma som medlemsstaten har föredragit och att inga avgörande ärenden går mot statens policymål.

- Högt inflytande innebär att EU:s policy reflekterar medlemsstatens preferenser. För att kunna peka ut högt inflytande måste dessa ärenden också ha en viss opposition mellan medlemsstaterna, annars hade det ändå implementerats utan någon aktiv intressebevakning.

## 7.3 Jämförande fallstudier om Finlands, Sveriges och Irlands förhållning till EU:s säkerhets- och försvarspolitik

### 7.3.1 Inledning

Hittills har avhandlingen redogjort för det teoretiska ramverket som beskriver avhandlingens kontext. Tidigare forskning har beskrivits i detalj för att framställa det tidigare kunskapsläget om mindre medlemsstater, EU:s försvarsintegration och beskriva varför mindre problematiken med mindre stater i allmänhet är aktuellt. I analysdelens inledande avsnitt analyserades de mindre medlemsstaters inflytande i EU:s försvars- och säkerhetspolitik. Nu är det dags att närmare granska tre mindre medlemsstaters förhållning till EU:s försvars- och säkerhetspolitik. Deras förhållning och nivå av engagemang enligt tidigare forskning och teori antas korrelera med deras respektive inflytandenivå inom policyområdet.

Detta avsnitt i analysdelen är ämnat för tre fallstudier där tre mindre medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitiska ställningar granskas. Målet är att bättre förstå hur de tre länderna förhåller sig till EU:s försvarssamarbete och hurdana skillnader det finns mellan dem och vad som kunde förklara skillnaderna. Förväntningarna är att dessa tre länder representerar delvis olika ställningar till fördjupat försvarssamarbete på unionsnivå och därmed kan fallstudiens resultat vara generaliserbara med andra mindre medlemsländer. Fallstudierna kommer också kortfattat redogöra för hur de olika länderna ser på sitt nuvarande säkerhetsläge i och med att det är kopplat med hur benägna länder investerar mer på försvar och söker stöd av andra likasinnade stater.

I början av fallstudien presenteras varsitt lands forskningsmaterialhelhet. För fallstudien används två olika materialhelheter. Dessa är respektive lands policydokument för säkerhets- och försvarspolitik samt ECFR:s surveystudie från år 2018. Analysens disposition är strukturerad enligt de tre konkreta frågorna för fallstudierna. Finland, Sverige och Irland jämförs i samband med varje konkret fråga. Slutsatserna från fallstudierna presenteras efter att analysramverkets frågor har besvarats. I innehållsanalysen har det som har upplevts som särskilt viktigt markerats med **fetstil** med

tanke på de frågor som besvarats. De tre respektive länders policydokument är omfattande och innehåller mycket icke-relevant information. De citat och innehåll som har valts för granskning i fallstudierna har gallrats på basis av följande kriterier:

1. Koppling till EU;
2. och koppling till försvars- eller säkerhetspolitik;
3. och/eller betonar alternativa samarbetsformer/prioriteringar till EU:s försvars- och säkerhetssamarbete.

Det också gallrats bort innehåll som repeterar sig själv eller inte ger något mervärde till något som har redan lyfts fram. **Hypotetiskt exempel:** Det som lyfts fram: "Sverige anser att EU:s försvarsintegration är det mest centrala i nationens försvarspolitik." och det som gallrats bort: "*Sverige värderar europeiskt försvarssamarbete högt.*".

Citat ur Finlands och Sveriges policydokument är direkta citat i originalspråk. Citaten från Irlands policydokument är översatta av författaren från engelska till svenska.

Nedan följer en illustration över hur fallstudierna operationaliseras. Matrisen innehåller de konkreta frågorna som ställs i fallstudierna och vad frågorna försöker hitta svar på. Matrisen visar också vilken forskningsmaterialhelhet som huvudsakligen används för att hitta fram svar på frågorna.

<b>Operationella frågorna för forskningsmaterialet.</b>	Vilka samarbetsområden/-former lyfts fram i säkerhets och försvarspolitik?	Hur beaktar andra länder den mindre staten som aktör i EU-politik?	Hur betonas fördjupat europeiskt säkerhets- och försvarssamarbete i policydokumenten?
<b>Vad är väsentligt? Vad söker man efter i forskningsmaterialet?</b>	Hur mycket man betonar bland annat GSFP och Pesco gentemot bilaterala försvarssamarbeten och Nato.	Hur högt upp i svarsresultaten placerar sig analysobjekten i jämförelse till andra EU-länder.	På vilket sätt betonas försvarsintegration/fördjupat försvarssamarbete och hur man prioriterar analysobjekten säkerhets- och

			försvarspolitik i sin EU-politik.
<b>Huvudsakligt forskningsmaterial?</b>	Policydokument	ECFR-survey 2018	Policydokument och ECFR-survey 2018

### 7.3.2 Fallstudiernas forskningsmaterial

Fallstudierna omfattar följande länder och deras policydokument som beskrivs i korthet nedan:

#### Finland

Finland har tre centrala policydokument som formar landets officiella försvars- och säkerhetspolitiska riktlinje. Finlands policydokument är de mest omfattande av de tre länderna som analyseras i avhandlingen. Försvarspolitiska angelägenheter behandlas både i försvars- och säkerhetspolitiska redogörelser men också i regeringsprogrammet från år 2019.

Det relativt nya regeringsprogrammet förser inga omvälvande nyheter från Finlands tidigare säkerhetspolitiska linje. Det baserar sig nämligen på de två tidigare redogörelser (utrikes- samt försvarspolitiska). Militär alliansfrihet, goda bilaterala kontakter med Sverige och USA betonas samt EU som den viktigaste partnern lyfts fram. Enligt regeringsprogrammet skall Finland bedriva en utrikes- och säkerhetspolitik som förstärker landets ställning i världen (Finlands statsråd 2019, 56–57).

#### **Finska statsrådets försvarspolitiska redogörelse från 2017**

Den nuvarande försvarsberedningen från år 2017 är den viktigaste källan för försvarspolitiska riktlinjer och prioriteringar fram till år 2021. Utredningen är publicerad av Statsrådets kansli och förberedd av det finska Försvarsministeriet. Den baserar sig på Juha Sipiläs regeringsprogram 2015–2019 samt på utrikes- och säkerhetspolitiska utredningen från 2016 (Finlands statsråd 2017, presentationsblad).

Den försvarspolitiska redogörelsen noterar att säkerhetssituationen i närområdet har förändrats betydligt, särskilt i Östersjöområdet, som i sin tur har ökat behovet för starkare försvar. Finland har blivit mera uppmärksam över konflikter som eskalerar snabbare och

därför bör beredskapsnivån hållas hög även om inget omedelbart hot är närvarande (Finlands statsråd 2017, 8). Då redogörelsen beskriver den militära operationella omgivningen, betonas Rysslands starkare närvaro i närområdet på följande sätt:

Ryssland strävar efter att förstärka sin ställning som stormakt, och landet har uttryckt att dess mål är en säkerhetsstruktur som grundar sig på en uppdelning i intressesfärer. Landet har visat sig kunna fatta strategiska beslut snabbt, och använda militära maktmedel och annan omfattande metodarsenal samordnat för att nå sina mål. (Finlands statsråd 2017, 8).

Redogörelsen nämner inte explicit Ryssland som ett hot, men man kan läsa mellan raderna att den östliga grannen är den kraften som orsakar störningar i Finlands säkerhetsläge.

### **Finska regeringsprogrammet, statsminister Sanna Marins regering, publicerad 2019**

Det intressanta med det senaste finska regeringsprogrammet, som har formats av före detta statsminister Antti Rinnes regering och sedan beviljats fortsatt mandat av statsminister Sanna Marins regering, är att det är uppdelat i så kallade strategiska helheter snarare än konkreta policyfrågor.

Temaområdet dit utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik tillhör går under rubriken: *Finland - större än sin storlek i världen*". Denna tematik råkar vara mycket nära denna avhandlings forskningsfrågor och visar att dessa frågor är inte endast akademiska men hör hemma också i den finska regeringens policy.

### **Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska utredning från 2016**

Innan året 2016 gjordes endast en redogörelse som innehöll utrikes-, säkerhets-, och försvarspolitik i samma paket. Men Juha Sipiläs regering ville separera dessa redogörelser. En med fokus på utrikes- och säkerhetspolitik och en annan på aktuella försvarspolitiska angelägenheter. Denna distinktion var något mycket nytt för försvarspolitiken i Finland som brukar överskuggas av en mer generell analys om internationella relationer.

Men när man diskuterar försvarspolitik och samarbetsutveckling på EU-nivå har den finska utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen flera viktiga element som hjälper oss att förstå Finlands position i avhandlingens analys. Det är också viktigt att poängtera att den finska försvarspolitiska redogörelsen baserar sig på flera policyriktlinjer som redan



har gjorts i den utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelsen. Dessa två strategier kan nämligen inte strida mot varandra.

### Sverige

Det bör poängteras att Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska policydokument inte är lika omfattande som Finlands. Det är delvis på grund av att de saknar bred politisk konsensus. Den senaste försvarsberedningen hade svårigheter med att få alla partiers stöd. Det finns också rapporter som är beställda av regeringen men gjorda av utomstående experter. Dokumenten ger fortfarande en omfattande bild om hur Sverige positionerar sig inom EU:s försvarssamarbete. Sverige har inte heller ett regeringsprogram på samma vis som Finland. Det är snarare en sakpolitisk överenskommelse som omfattar 73 policypunkter. Överenskommelsen tar inte alls upp varken internationellt försvarssamarbete eller EU försvarsutveckling som i sig berättar någonting om regeringens ambitionsnivå (Januariavtalet - sakpolitisk överenskommelse 2019).

### **Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020, publicerad 2015**

Denna försvarspolitiska redogörelse betonar hur man ska utveckla det svenska försvaret, eftersom Sverige har gjort betydliga nedskärningar under det senaste decenniet medan målet nu är att återuppbygga sina militära prestationsförmågor.

Det huvudsakliga målet med rapporten som publicerades i mitten av maj 2016 är: *“...att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret.”* (Sveriges regeringskansli 2015, 7) Betoningen är alltså inte alls i internationellt samarbete vilket är ett tecken på vad som prioriteras.

### **Svenska statens utomstående försvarspolitisk utredning. Rapporten granskar Sveriges utrikes och säkerhetspolitiska partnerskap, publicerad år 2016**

Rapporten heter *“Säkerhet i ny tid”* och är skriven av några högt uppsatta utrikespolitiska tjänstemän men har förberetts självständigt utan statlig styrning. Det är viktigt att notera att rapportens syfte är att fungera som tankeställare för vidare överläggningar och förbinder inte den svenska regeringen till några policybeslut inom säkerhets- och försvarspolitik. Därmed är försvarsinriktningsrapporten betydligt viktigare men denna rapport ger ändå en mera neutral blick över var Sverige ställer sig i internationella säkerhetspartnerskap. Rapporten är publicerad av den svenska staten 2016 och har hänvisats som ett nyckeldokument för säkerhets- och försvarspolitik.

## **Värnkraft - Svenska försvarsberedningen från år 2019**

Denna rapport, som går under namnet "Värnkraft", fungerar som politisk utgångspunkt till det svenska försvarsbeslutet som skall publiceras under året 2020. Rapporten är ett slutresultat av en bred koalition mellan den svenska riksdagens partier. Det borgerliga blocket var trots allt inte med i slutjusteringen av rapporten pga. oenighet om budgetallokeringen i försvarsberedningen. Rapporten reflekterar ändå den breda konsensusen i Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska linjedragningar. Målet med försvarsberedningen är att förse:

...med en uppdaterad bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik samt utvecklingen av det militära försvaret under perioden 2021–2025. (Sveriges regeringskansli 2019, missiv)

### **Irland**

Det bör lyftas fram att Irland inte alls har lika omfattande policydokument för sin säkerhets- och försvarspolitik som Finland och Sverige. Det kan möjligtvis bero på att Irland inte under de senaste decennierna har varit lika mycket påverkad av yttre hot som de nordiska länderna, pga. av landets geopolitiska läge. Samtidigt satsar Irland betydligt mindre ekonomiskt i försvaret än Finland och Sverige, vilket naturligtvis ger försvarspolitiken en lägre prioritering i Irlands nationella politik (Eurostat 2019). Det irländska regeringsprogrammet innehåller inget om internationellt försvarssamarbete, så därmed analyseras inte programmet i fallstudien, men slutsatsen av detta kan vara att försvarspolitiken, särskilt den internationella dimensionen, inte är hemskt högt uppe på agendan i irländsk politik.

### **Irlands försvarsredogörelse från år 2015**

Denna försvarsredogörelse är publicerad år 2015 och är menad att fungera som en långvarig källa för Irlands säkerhets- och försvarspolitik fram till år 2025. Rapporten inleder med att notera att konceptet om säkerhet har förändrats betydligt under 2000-talet. Nuförtiden omfattar det i större grad energiförsörjning, cyberhot, pandemier och terrorism. En globaliserad värld har hämtat dessa hot närmare, vilket har konstaterats i försvarsredogörelsen (Irlands regering 2015, 3).

### **Irlands försvarspolitiska policydokument för åren 2017–2020, publicerad år 2017**

Det irländska försvarspolitiska policydokumentet är väldigt snävt och är i princip en uppföljning till försvarsberedningen från året 2015. Det konstaterar i korthet att försvarsberedningens mål ska fortsättas att implementeras.

### **ECFR:s EU Coalition surveystudie från år 2018**

ECFR:s EU Coalition survey är en surveystudie på elitnivå (experter) som publiceras vartannat år. Den täcker ett flertal policyområden inom EU och granskar hur medlemsländer prioriterar olika saker inom sin EU-politik och hur andra länder beaktar varandra inom EU-politiken. Syftet med användandet av surveystudien i denna avhandling är att få bekräftelse om hur Finland, Sverige och Irland prioriterar säkerhets- och försvarspolitik i sin EU-policy och hur andra medlemsländer beaktar dessa tre länder som aktörer inom EU-politik.

#### **7.3.3 Fråga 1: Vilka samarbetsområden/partners inom säkerhets- och försvarspolitik betonas?**

För denna fråga har respektive länders policydokument granskats med fokus på hur olika samarbetsområden eller partners lyfts fram. Dessa dokument har betoning på säkerhets- och försvarspolitik.

I sina strategiska policydokument betonar Finland starkt ett aktivt utvecklande av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och ger sitt stöd åt Pesco. De mest viktiga delområden för Finland i EU:s försvarssamarbete är hybridhot, utvecklandet av försvarsförmåga och -samarbete och förstärka försvarsindustrin (Finlands statsråd 2017, 17). Den försvarspolitiska redogörelsen betonar följande inom utvecklandet av försvarsförmågan på EU-nivå:

Europeiska unionen är ett säkerhetspolitiskt val och en värdegemenskap för Finland. **Finland deltar aktivt i utvecklandet** och verkställandet av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken.

och

Finland främjar utvecklandet av Europeiska unionens försvarssamarbete. **Finland stöder unionens bestående strukturella samarbete** (Pesco) samt en förstärkning av planerings- och ledningsförmågan i krishanteringsinsatser. (Finlands statsråd 2017, 17)

Därtill i det finska regeringsprogrammet skrivs det om EU på följande sätt:

**När det gäller yttre förbindelser är Europeiska unionen Finlands viktigaste referensram, kanal för påverkan och säkerhetsgemenskap.** Det är i Finlands intresse att stärka EU:s yttre funktionsförmåga och homogenitet. Det är också viktigt för Europa i den förändrade omvärlden att utveckla de transatlantiska förbindelserna. Som EU-medlem kan Finland inte stå utanför, om säkerheten i vårt närområde eller någon annanstans i Europa är hotad. (Finlands statsråd 2019, 57)

Att nämna EU som den viktigaste säkerhetsgemenskapen är ett starkt tecken på att Finland är redo att utveckla EU:s GSFP.

Den finska utrikespolitiska redogörelsen konstaterar att säkerhetsläget har försämrats från ett europeiskt perspektiv. I denna utveckling har Ryssland fungerat som en central aktör. De centrala forumen för Finland för att dämpa och kontrollera denna utveckling är Norden och EU. Redogörelsen säger följande: *”Europeiska unionen är **den viktigaste operativa ramen för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik och en viktig säkerhetsgemenskap.**”* (Finlands statsråd 2016, 14)

På samma vis som liknande finska försvarsberedningar noterar också den svenska försvarsredogörelsen (2015) att säkerhetsläget i Europa och följaktligen i Sverige har försämrats betydligt. Detta är på grund av Rysslands aggressioner och således kräver detta en starkare försvarsmakt i Sverige. Försvarspolitiken i Sverige bör vara baserad på bedömningen att säkerhetsläget kan bli värre, vilket kräver en ny fokus och satsningar i det nationella försvaret (Sveriges regeringskansli 2015, 9).

Respektive försvarsredogörelse säger följande om internationellt samarbete:

Säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra. Den svenska säkerhetspolitiken ska, inom ramen för målen för vår säkerhet, förebygga krig och framväxten av hot mot svensk, nordisk och europeisk säkerhet. Säkerhetspolitiken ska genom vårt stöd till Förenta nationerna (FN) bidra till global fred, säkerhet och utveckling. **Sverige tar genom medlemskapet i Europeiska unionen (EU) solidariskt ansvar för Europas säkerhet och för EU:s möjlighet att verka för fredlig och demokratisk utveckling i vår omvärld.** Vårt samarbete med Nato ger oss möjlighet att utveckla vår militära förmåga och att bidra till kvalificerade internationella krishanteringsinsatser samt bidrar till att bygga säkerhet tillsammans med andra. Bi- och multilaterala försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten, **särskilt det nordiska**, stärker också säkerheten i vår del av världen. En stark transatlantisk länk är avgörande för Europas säkerhet. **Det ligger i svenskt intresse att upprätthålla och**

**ytterligare fördjupa den bilaterala relationen till USA. Vikten av ett fördjupat samarbete med Finland ska framhållas. (Sveriges regeringskansli 2015, 8)**

I kontrast till Finland, så nämns inga betydliga satsningar för att utveckla gemensam europeiskt försvar. Sverige noterar bevisligen att EU är en säkerhetsgemenskap, men lägger mer betoning på Nato och bilaterala försvarssamarbeten med USA och Finland. I försvarsrapporten lägger Sverige mycket fokus på att utveckla sitt nationella försvar och ser upprätthållandet av internationella samarbeten som en kompletterande dimension.

Denna rapport lyfter starkt fram att internationella samarbeten är viktiga, men att fokuset bör finnas i självständigt utveckla nationella försvaret. Bilaterala samarbetet får minst lika mycket betoning som det multilaterala samarbetet med EU. USA och Nato betonas ofta och mycket, vilket berättar om den traditionellt starka transatlantiska länken mellan Sverige och USA.

Liksom rapporten om Sveriges försvarsinriktning för 2016–2020, så lägger rapporten "Säkerhet i ny tid" (2016) betoning på bilaterala samarbeten med Finland och USA. Särskilt särställda samarbeten med Finland står i rampljuset. Den centrala frågan rapporten framställer är att hur långt vidare kan detta samarbete utvecklas. Militär alliansfrihet är en hörnsten för svensk säkerhetspolitik, liksom för Finland (Sveriges regeringskansli 2016, 12).

Rapporten nämner att EU är Sveriges viktigaste utrikes- och säkerhetsplattform. Det är i Bryssel som Sverige kan utöva diplomatisk makt. Därtill säger rapporten att Sverige bör sikta på att vara en aktiv partner i utvecklandet av GSFP med fokus på militär och civil krishantering. Utvecklingen av militära förmågor är inte nämnd men rapporten lyfter fram att det finns oanvänd potential inom GSFP och att vissa länder har blivit frustrerade över den långsamma integrationsprocessen. Därmed sammanfattar rapporten att EU endast förser Sverige med en begränsad effekt för den svenska försvarsförmågan vid detta läge (Sveriges regeringskansli 2016, 17).

Värnkraft-rapporten fortsätter i samma linje med de tidigare slutsatserna om att säkerhetsläget i Östersjöområdet har försämrats betydligt pga. Rysslands aggressiva agerande och att denna förändrade läge kräver nya satsningar i militära förmågor.

I inledningen konstaterar rapporten följande:

De europeiska staterna måste axla ett större ansvar för sin egen säkerhet och för sitt försvar. **Ingen europeisk stat kan på egen hand möta alla dagens allvarliga och komplexa säkerhetspolitiska utmaningar och hot. EU är Sveriges viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska plattform.** En stark transatlantisk länk är avgörande för Europas säkerhet. Den solidariska säkerhetspolitiken är grunden för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. (Sveriges regeringskansli 2019, 18)

Rapporten ger ökad betoning på EU men det transatlantiska och nordiska (Finland i spetsen) försvarssamarbetet fortsätter att ha minst lika hög prioritering som förut och samarbetet bör fördjupas med bägge länderna (Värnkraft - svenska försvarsberedningen 2019: 297 & 305).

Vidare beskrivs samarbetet med EU i rapporten på följande sätt:

Beredningen konstaterar att det råder enighet om att Europa måste ta ett större ansvar för sin egen säkerhet, **men att diskussionen om ambitionsnivå och om hur samarbetet ska utformas fortfarande pågår. Försvarsberedningen anser att det ligger i svenskt intresse att stärka EU:s handlingsförmåga som säkerhetspolitisk aktör** och därmed unionens förmåga att ta ansvar för sin egen säkerhet och säkerheten i dess grannskap. (Sveriges regeringskansli 2019, 54);

**Det är ett svenskt nationellt intresse att sammanhållningen, samarbetet, solidariteten och integrationen inom EU värnas och stärks.** Omvärldsutvecklingen, inte minst i närområdet och i Europas östra grannskap, gör EU än viktigare för Sveriges säkerhet) (Sveriges regeringskansli 2019, 52)

och

Försvarsberedningen noterar att det europeiska försvarssamarbetet befinner sig i en formativ fas. **Försvarsberedningen anser att det är av stor betydelse att EU:s förmåga att agera stärks och att Sverige mer aktivt påverkar dess vidare utveckling.** Beredningen betonar att det är av avgörande betydelse att samarbetet utformas så att det europeiska och det transatlantiska samarbetet kan bli ömsesidigt förstärkande. (Sveriges regeringskansli 2019, 306)

Citaten ovanför tyder på att det finns ett växande intresse i Sverige för att bli aktivare inom EU:s försvarssamarbete, men konkreta åtgärder presenteras ej. Det är ett tecken på att det fortfarande finns reservationer för ett ytterligare expanderat försvarssamarbete.

Medan de finska och svenska försvars- och säkerhets dokumenten har multilateralt eller bilateralt samarbete i fokus så tar den irländska försvarsredogörelsen avstånd och betonar starkt militär neutralitet:

Regeringen har beslutat att det finns ett fortsatt krav på att behålla väpnade styrkor för att utöva rätten till självförsvar, om detta skulle krävas. Regeringens senaste granskning av utrikespolitiken bekräftade att Irland fortsätter att upprätthålla en politik för militär neutralitet **som kännetecknas av icke-medlemskap i militära allianser och icke-deltagande i gemensamma eller ömsesidiga försvarsarrangemang.** (Irlands regering 2015, 24)

Inledningsvis beskrivs EU:s roll som följande i redogörelsen:

EU är nu en viktig aktör på världsscenen med en ökande förmåga att påverka den internationella säkerhetsmiljön genom att använda alla de instrument som står till sitt förfogande, inklusive ekonomiska, diplomatiska, politiska och militära instrument, den så kallade ”övergripande strategin”. **Irland förespråkar ett starkt EU-bidrag till FN:s fredsbevarande och krishantering. Inom ramen för multilateralism och kollektiv säkerhet och till stöd för internationell fred och säkerhet kommer Irland att fortsätta bidra till en rad kooperativa och samarbetsvilliga säkerhetsarrangemang inom EU, FN, OSSE och bilateralt med andra stater.** (Irlands regering 2015, 26)

Detta kan tolkas som att Irland beaktar EU som en viktig länk till att förstärka internationell diplomati och Irlands position i den globala utrikespolitiken men den hårda kärnan av försvarspolitik saknas. FN:s roll är mycket stark genom hela redogörelsen, vilket kan bero på att Irlands starka betoning om multilateralism och krishantering länge har varit kärnan av FN:s säkerhetssamarbete.

Redogörelsen tar också upp EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) där rapporten noterar att försvaret också hör starkt med. GUSP har blivit en viktig del för att främja Irlands mål inom säkerhetspolitiken (Irlands regering 2015, 27).

Försvar och säkerhet i EU ses generellt som en kollektiv och delat ansvar. Även om många EU-medlemsländer också är medlemmar i Nato, **finns det full acceptans i hela EU att en suverän stat har rätt att välja sin egen försvarspolitik,** som i Irlands fall är militär neutralitet. (Irlands regering 2015, 27)

Internationellt försvarssamarbete får väldigt lite betoning i Irlands försvarspolitiska strategi för 2017–2020. Nationella försvarets förvaltning får mest uppmärksamhet

(Irlands regering 2017). Om internationellt samarbete konstaterar policydokumentet att samarbetet ska fortsättas aktivt inom EU:s GSFP, Nato och FN för att främja Irlands intressen.

Redogörelsen nämner också bilaterala samarbeten som alla handlar om krishanteringsoperationer. De nämner samarbete med Finland, Sverige och Nederländerna. Dessutom nämns Natosamarbetet som viktigt för försvarsmaterielens interoperabilitet (Irlands regering 2015, 30).

Om man jämför de tre ländernas ställning till multilateralt försvarssamarbete på EU-nivå, står Irland ut med att fokusera på FN:s krishantering och hålla sig så neutral som möjligt, även i den europeiska kontexten. Finland är mest positiv för utvecklandet av EU:s försvarssamarbete men även Sverige ser man stor potential i att öka samarbetet på unionsnivå. Vi kan förvänta oss att Finland och även Sverige har mera inflytande i hur man formar framtida EU:s försvarspolitik i och med att de anser att det är mera centralt för deras nationella försvar än Irland.

#### 7.3.4 Fråga 2: Hur ser andra medlemsstater på mindre medlemsstater som aktörer i EU:s beslutsfattning?

Till näst svarar avhandlingen på frågan om hur mindre medlemsstater beaktas av de större. Detta är relevant pga. av att de mindre staternas inflytande är beroende av samarbete med de större, eftersom de större medlemsstaterna har en betydlig mängd av rösterna i EU-ministerrådet. För att kunna få svar på frågan granskar vi ECFR:s Coalition Explorer surveystudies resultat om hur andra EU-medlemsländer beaktar Finland, Sverige och Irland som aktörer inom EU-politiken.

#### 6.2.5 ECFR EU Coalition survey 2018

ECFR:s surveyresultat visar oss hur de andra medlemsländerna beaktar Finland, Sverige och Irland som aktörer inom EU-politiken. Fråga 3 i ECFR Coalition Explorer 2018 behandlar frågan *“Vilka medlemsländer har varit mest responsiva och är lättast att göra samarbete med?”*.

Alla respondenter från alla 28-medlemsländer år 2018 svarade på den frågan. Resultaten för Sverige och Finland är smickrande. Sverige kom på fjärde plats med 6,1 % av svaren och Finland på sjätte plats med 4,5 %. Tyskland kom på första plats med klar marginal,



14,2 %, och Frankrike på andra plats med 7,7 %. Irland placerar sig i mitten av listan på plats 15 med 2,8 %.

Denna fråga omfattar alla policyområden inom EU, men är hur som helst riktgivande. Det visar att Sverige och Finland är ansedda som responsiva partner med låg tröskel att göra samarbete med. Detta ökar förmodligen deras inflytande i flera policyområden som Diana Panke (2008) har presenterat i sin studie som hävdar att vinnande förhandlingar i EU-politik nås genom att lyckas skapa koalitioner med andra länder och ha kapacitet att göra kompromisser. Vi kan därmed förvänta oss att Sverige och Finland utövar också mera makt inom säkerhets- och försvarspolitik än Irland på grund av deras allmänna högre responsivitet i EU-politiken och deras högre agendasättande för säkerhets- och försvarspolitik (se nästa kapitel).

I den svenska Värnkraft rapporten beskriver Sverige ytterligare sin östliga granne på följande vis:

**För Finland är EU-samarbetet av stor säkerhetspolitisk vikt och Finland är en av de främsta förespråkarna för ett fördjupat säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete inom unionen.** (Sveriges regeringskansli 2019, 47)

Det visar även att Sverige är medveten om att Finland har en stark förankring i förstärkandet av EU:s försvarssamarbete och att Sverige förmodligen själv ser sig som en part som inte är lika stark förespråkare för ett fördjupat samarbete inom EU.

Av dessa resultat kan vi dra den slutsatsen att Sverige och Finland, även om de är mindre medlemsstater så beaktas de som aktörer man gärna gör samarbete med. Detta beror förmodligen på att de är proaktiva medlemsländer och aktivt försöker öka deras inflytande genom att förhandla kompromisser samt skapa koalitioner med andra länder. Irland anses inte vara något särskilt lätt medlemsland att göra samarbete med. De tyder på att deras regering och följaktligen tjänstemän satsar inte lika mycket på påverkansarbete.

Som det flera gånger har konstaterats i avhandlingen så har mindre medlemsstater strukturella hinder gentemot de större. Enligt strategier som redogjordes för i analysens inledande del (se sid 37–41) innebär alla att en stat är responsiv och lätt att göra samarbete med. Man kan se dem som en förutsättning för att kunna göra effektivt påverkansarbete inom EU:s beslutsfattning. Enligt detta så kan man konstatera att Finland och Sverige har bättre förutsättningar att nå högt inflytande än Irland.

### 7.3.5 Fråga 3: Hur förhåller sig länderna till fördjupat försvarssamarbete inom EU?

I denna fråga granskar vi hur de tre länderna förhåller sig specifikt till att fördjupa försvarssamarbetet. Det är nämligen inte samma sak anse att EU är en viktig säkerhetsgemenskap och försvarspolitisk arena och att förhålla sig positivt för att vidare utveckla detta samarbete. Men vi kan förvänta oss att de har en stark koppling till varandra.

Försvarssamarbete är centralt för finska försvarsförmågan. Målet är att "intensifiera" det internationella försvarssamarbetet. Som partner nämns USA och Sverige, men den viktigaste försvarspolitiska arenan är EU. Finska försvarspolitiska redogörelsen säger följande om EU:

Försvarssamarbetet är viktigt med tanke på Finlands försvarsförmåga och förebyggandet av hot. Det bilaterala försvarssamarbetet med Sverige utgör en särställning och Förenta staterna är en viktig partner till Finland. **Finland främjar målmedvetet utvecklandet av Europeiska unionens försvarssamarbete och dess försvarspolitik. Detta förstärker grunden för den europeiska försvarsförmågan och unionen som säkerhetsgemenskap samt som en global aktör.** (Finlands statsråd 2017, 6)

Som ett mål i finska regeringsprogrammet inom den strategiska helheten *Finland - större än sin storlek i världen* är ett tryggt och säkert EU. Inom detta mål beskriver regeringen att:

**Finland är aktivt med och utvecklar EU:s försvarssamarbete.**" och **"Det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco) är ett centralt projekt** som hänför sig till EU:s försvarsdimension. Deltagande i enskilda projekt inom det permanenta strukturerade samarbetet övervägs från fall till fall. I detta övervägande beaktas till exempel **de särskilda utvecklingsbehov som finns inom Finlands eget försvar.** Detta samarbete möjliggör samarbete också **på regional nivå.** (Finlands statsråd 2019, 73)

Dessa citat tyder på att Finland vill hålla sig aktivt med i planeringen om hur försvarssamarbetet utvecklas på unionsnivå. Pesco nämns som en viktig samarbetsform och det poängteras att de möjliggör regionala projekt också vilket betyder att det kan också formas mindre grupperingar av länder som satsar på specifika projekt inom Pesco.

Detta stöder både tanken om att EU:s verksamhet är organiserat på flera lager som multi-level governance teorin påstår (Scharpf 1988, refererad i Wiener & Diez 2004, 103) och den liberala intergovernmentalismens antagelser om att medlemsländerna är motorerna bakom samarbetet (Moravcsik 1995, 621).

Den finska utrikespolitiska redogörelsen diskuterar europeiskt försvarssamarbete även på substansnivå. Den konstaterar att det har funnits ett flertal interna spänningar i Europa, men trots detta har EU lyckats utveckla GSFP på ett så koherent sätt så att Lissabonfördragets klausul om ömsesidigt bistånd kunde bli tillämpad på det sättet som var ursprungligen menat (Finlands statsråd 2016, 14). Denna utveckling kan tolkas att har upplevts som positiv för Finland.

Redogörelsen framställer därtill några särskilt viktiga mål och prioriteringar för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik fram till mitten av 2020-talet. Det första området som man bör fokusera på är mest intressant från denna avhandlings synvinkel, nämligen *“Stärkande av Europeiska unionen som säkerhetsgemenskap”*. Under denna prioritering lyfter redogörelsen fram förstärkandet av EU:s GSFP som en mycket viktig målsättning för Finland (Finlands statsråd 2016, 21).

Likaså lyfter redogörelsen fram Finland vilja för att utveckla EU i en riktning som gör unionen mera självständig för att möta sina yttre behov. Detta är en central poäng från ett vertikalt integrationsperspektiv. Redogörelsen säger följande:

Finland främjar utvecklingen av EU:s försvarssamarbete för att unionen och dess medlemsstater bättre ska kunna möta framtida säkerhetsbehov och utveckla sin kriställighet.

*och*

Europeiska unionen **bör fortsätta att utveckla gemensam beredskap och gemensamma mekanismer för ett närmare försvarssamarbete**. Grunden för detta är de mekanismer som skapats för genomförandet av en gemensam säkerhets- och försvarspolitik samt unionens förmåga att kombinera olika politikområden och instrument på ett övergripande sätt. Det är viktigt att unionens försvarssamarbete utvecklas i samarbete med Nato, vilket också ligger i Finlands intresse. (Finlands statsråd 2016, 20–21).

Resultatet av analysen i denna avhandling är att Finland i sin säkerhetspolitiska redogörelse ser framåt utvecklandet av EU:s GSFP som en positiv sak. Djupare vertikal integration ligger i Finlands intressen. Samtidigt är också Nato en säkerhetspartner som bör inkluderas i samarbetet och onödiga överlappningar i förmågor bör undvikas. Även Sverige fortsätter att vara en central partner för Finland.

I den svenska försvarsrapportens avsnitt om organisationer och länder får EU:s försvarsutveckling följande stöd:

**Det är viktigt att försvarssamarbetet utvecklas då det bidrar till att höja de europeiska ländernas försvarsförmåga. ... Regeringen betonar, mot bakgrund av den ryska aggressionen mot Ukraina, vikten av ett starkt europeiskt samarbete med den Europeiska unionen som kärna. Regeringen anser att EU bör stärkas som säkerhetspolitisk aktör, bland annat genom att utveckla EU:s förmåga att planera, leda och genomföra civila och militära krishanteringsinsatser. Sverige bör aktivt bidra till den konceptuella utvecklingen inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken och fortsätta att bidra till EU:s civila och militära krishanteringsinsatser.** (Sveriges regeringskansli 2015, 35)

Detta citat visar att Sverige ser EU som en ytterst viktig aktör inom säkerhetspolitik men den försvarspolitiska dimensionen förblir något svag. Man betonar krishanteringsinsatser mycket starkt, men Sveriges aktiva deltagande i försvarsförmågornas utveckling får inte samma betoning även om det noteras som viktigt.

Säkerhet i ny tid-rapporten medger att Sverige traditionellt har varit ett försiktigt medlemsland när det gäller att skapa gemensamt europeiskt försvar. Men nuförtiden ser Sverige på EU som en mycket viktigt utrikes- och säkerhetsforum och en nyttig samarbetspartner i försvarsfrågor, men igen med fokus på krishantering (Sveriges regeringskansli 2016, 100–101).

Rapporten sammanfattar mera specifikt att GSFP är huvudsakligen driven av medlemsstater, inte av de överstatliga institutionerna i Bryssel, vilket ligger i Sveriges intresse (Sveriges regeringskansli 2016, 105). Detta ställningstagande är förmodligen på grund av den försiktighet som Sverige har haft till att fördjupa samarbetet inom försvarspolitik. Ställningstagandet går också i linje med vad den liberala intergovernmentalismen förespråkar, nämligen att medlemsländerna är motorerna för samarbetet.

I Värnkraft-rapporten nämns Pesco som ett exempel av hur försvarssamarbetet formas inom EU och det noteras att Sverige är med i några av de samarbetsprojekten inom Pesco. Det råder dock ännu frågetecken om hur man verkligen borde forma det framtida samarbetet. Detta framkommer ganska tydligt i försvarsmaktens svar till den politiska försvarsberedningen:

**EU:s framtida utveckling är behäftad med osäkerheter, bl.a. till följd av Brexit och ökat stöd för EU-skeptiska partier i flera medlemsländer. Till det kommer de utmaningar som följer av den ekonomiska situationen i flera medlemsländer, och förstärkt**

av migrationskrisen. EU har en ambition att ta en starkare och tydligare roll inom säkerhet och försvar, vilket bl.a. uttrycks i EU:s globala strategi för utrikes- och säkerhetspolitiken (EGS). Konkreta uttryck för detta är EU:s permanenta strukturerade försvarssamarbete (Pesco) och initiativ inom bl.a. försvarsforskning och cybersäkerhet. **De utmaningar EU står inför gör dock att det finns osäkerheter om till vilken ambitionsnivå detta kan realiseras i form av en gemensam europeisk operativ förmåga.** (Sveriges försvarsmakt 2019, 12)

Avhandlingens analys konstaterar att Sverige har blivit mera positiv inför att fördjupa säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet inom EU men är också i fortsättningen något fundersam över vad samarbetets reella ambitionsnivå bör vara. Bilateral försvarssamarbeten ges mera tyngd än i Finland och försvarssamarbetets tyngdpunkt med EU ligger i krishantering medan Finland betonar utvecklingen av försvarskapacitet mer och kopplar den närmare sin nationella försvarsförmåga.

Avhandlingen tolkar det som att Sverige siktar på att vara med och utveckla samarbetet men vill starkt också upprätthålla möjligheten att trycka på bromspedalen ifall det finns behov. Rapporten ser vidare på GSFP:s utveckling som ett sätt att lappa ihop luckor i nationella försvaret, inte som en seriös utveckling mot en gemensam förmåga för militära operationer.

Irland är med i EU:s GSFP och deltar i Pesco, men det verkar som att landet har starka reservationer mot att utveckla gemensamma styrkor och andra arrangemang inom försvaret. I redogörelsen betonas det starkt att Irland vill hålla starkt i spakarna om hur de väljer att forma sin försvarspolitik. Militär neutralitet är även landets utgångspunkt. Irland vill nog trots allt vara med och påverka från ett hörn i EU:s GSFP i och med att de anser att den försvarspolitiska utvecklingen kan påverka deras handlingsutrymme:

**Om Irland vill säkerställa sin egen säkerhet, försvara och skydda sina strategiska intressen, utöva inflytande inom EU och fortsätta spela en meningsfull roll i internationell fredsbevarande, är Irlands fortsatta aktiva och positiva engagemang i unionens GSFP ytterst viktigt. I enlighet med Irlands stöd för det multilaterala kollektiva säkerhetssystemet kommer Irland att fortsätta spela en full och aktiv roll i alla aspekter av EU:s GSFP i enlighet med nationellt bestämda värderingar och principer.** Irland kommer att stödja ett större samarbete mellan säkerhetsaktörerna inom EU inom ramen för deras specifika kompetensområden och i enlighet med EU-fördragets (Lissabonfördraget) bestämmelser.” (Irlands regering 2015, 27–28)

Avhandlingens analys om Irlands försvarspolitiska förhållning till EU:s försvarspolitik är väldigt annorlunda än Sveriges och Finlands. Försvarssamarbetes utvecklande är nästan helt frånvarande och GSFP får ganska snävt med uppmärksamhet. Irland ser inte EU som en lika viktig säkerhets- och försvarsaktör som Finland och Sverige. Försvar i allmänhet är inte heller en lika viktig del av irländsk politik som i Finland och Sverige. Både bilaterala och multilaterala samarbeten begränsas starkt till krishantering och FN fungerar som en förankring till en stor del av Irlands aktivitet som säkerhetspolitisk aktör.

När ECFR:s survey ställde de finska experterna (politiker, tjänstemän och det akademiska samfundet) frågan "*Vilka policyprojekt har högsta prioritering för ditt lands regering?*" så är svarsalternativet "*Integrerad utrikes och säkerhetspolitik*" på andra plats med 14 % av respondenterna som tyckte att det var viktigaste (+ 3 %-enheter från 2016), och "*Gemensamma försvarsarrangemang*" på femte plats med 9 % (+ 4 %-enheter från 2016) av rösterna. Det finns totalt 18 policyprojekt som svarsalternativ. Därmed kan man påstå att europeisk säkerhets- och försvarspolitik står högt uppe i agendan för finska regeringen (ECFR 2018, fråga 12).

Sveriges resultat visar något annorlunda prioritering. "*Integrerad säkerhets- och utrikespolitik*" är på femte plats med 8 % och "*Gemensamma försvarsarrangemang*" är så lågt som på 14. plats med endast 2 % av svaren och alternativets andel sjönk med 5 %-enheter i surveyn från år 2016 (ECFR 2018, fråga 12).

Vilket inte är så överraskande så är Irland i sin egen klass enligt surveystudien. Endast 2 % ger "*Integrerad säkerhets- och utrikespolitik*" högsta prioriteringen (11. plats) och "*Gemensamma försvarsarrangemang*" får 1 % (13. plats). Båda sjönk från år 2016, 6 %-enheter och 4 %-enheter i respektive svarsalternativ.

Resultaten från denna surveyfråga visar att Finland har största viljan av de tre länderna för att föra framåt europeisk säkerhets- och försvarspolitik till en mera integrerad lösning. Sverige prioriterar också dessa policyområden relativt högt, men som redan har konstaterats i den tidigare delen av analysdelen så är inte den politiska viljan lika hög som i Finland. Irland har däremot helt annorlunda prioriteringar än de två nordiska länderna. Som det har diskuterats tidigare i avhandlingen så spelar valet om hur man engagerar sig inom ett policyområde en betydlig roll i påverkansarbetet för en mindre medlemsstat hur den väljer och aktivt engagemang kan öka inflytandet i beslutfattningsprocessen (Nasra 2011, 166). Vi kan förvänta oss att Finland i alla fall har det bästa utgångsläget från de

tre länderna för att föra fram sina intressen inom EU:s säkerhets- och försvarspolitik i och med att policyområdet upplevs viktigt bland politikerna och tjänstemännen.

Liknande svarsresultat får man när man ser på frågan *“Vilken nivå av beslutsfattande skulle din regering föredra för följande europeiska policyprojekt äger rum?”* och policy projektet i fråga var *“Gemensamma försvarsarrangemang”*. De fyra beslutsfattande nivåerna är:

1. Mellan alla EU-medlemsstater
2. Mellan avtalsbaserade grupper av länder
3. Mellan informella grupper av länder
4. Endast på nationell nivå.

Dryga 50 % av Finlands respondenter föredrar alternativ 1 och ungefär 20% alternativ 2 vilket lämnar de två sista alternativen med marginellt understöd. Medan de svenska respondenterna svarade på följande sätt: 25% för alternativ 1 (överstatlig nivå), svarsalternativen 2 och 3 fick ungefär 50% och sista alternativet att beslutsfattandet ska endast ske på nationell nivå fick t.o.m. 15 % av svaren. I samma linje som tidigare gav Irland mycket annorlunda resultat. Endast ungefär 5 % av de irländska respondenterna tyckte att beslutsfattningen om gemensamma försvarspolitiska arrangemang skall äga rum mellan alla EU-medlemsstater, ungefär 25 % rösta på alternativ 2 och 25% på alternativ 3. Det sista alternativet fick ungefär 15 %, resten av respondenterna kunde inte ge ett svar på frågan (ECFR 2018, fråga 10).

Även i denna fråga kan vi se att Finland har det största intresset av de tre länderna för att EU:s försvarsfrågor drivs på unionsnivå och därmed är de mest proaktiva av de tre länderna inom detta policyområde. Vi kan tänka oss att Finland därför har något högre autonomi för att forma EU:s säkerhets- och försvarspolitik än Sverige och definitivt bättre ställning än Irland.

#### 7.3.6 Finlands, Sveriges och Irlands engagemang i europeiska försvarsprojekt

Nedanför följer en lista av de olika europeiska försvarsprojekten/initiativen. Listan visar att Finland och Sverige är engagerade i att utveckla europeiskt försvar medan Irland är inte lika engagerad (Lista på Pesco-projekt 2019).

- Pesco: (del av EU, totalt 47 olika projekt, december 2019):

- Sverige deltar i sju projekt, Finland i fem och Irland i två.
- European Intervention Initiative - EI2 (inte officiell del av EU, ledd av Frankrike):
  - Finland och Sverige deltar, inte Irland
- Joint Expeditionary Force - JEF (inte officiell del av EU, ledd av Storbritannien):
  - Finland och Sverige deltar, inte Irland
- Framework Nation Concept - FNC (inte officiell del av EU, ledd av Tyskland):
  - Finland och Sverige deltar, inte Irland

Denna lista bekräftar ett flertal observationer som har gjorts i fallstudierna. Sverige och Finland är betydligt aktivare aktörer än Irland inom europeiskt försvarssamarbete. Detta är fallet både på unionsnivå (Pesco) och statsledda försvarskoalitioner. Det framgår tydligt att Sverige och Finland har högre intressen för att utveckla försvarspolitik i Europa. När försvarspolitik formen kan vi anta att Sveriges och Finlands policyönskemål har tagits bättre i beaktande än Irlands.

### 7.3.7 Slutsatser från fallstudierna

Vad analyserades ?	Vilka samarbetsområden/-former lyfts fram i säkerhets och försvarspolitik?	Hur beaktar andra länder den mindre staten som aktör i EU-politik?	Hur betonas fördjupat europeiskt säkerhets- och försvarssamarbete i policydokumenten?
<b>Kortfattade slutsatser</b>	Finland landet som betonar EU som den viktigaste internationella partnern och arenan i säkerhets- och försvarssamarbete. Pesco utvecklingen i EU:s gemensamma försvarsförmågor	Sverige och Finland är bland de mest responsiva av de mindre medlemsstaterna, enligt övriga medlemsstater i EU. Irland placerar sig i mittfältet.	Sverige och särskilt Finland prioriterar integrationen av försvarssamarbetet högt i sin EU-politik. Vi kan förvänta oss att de har goda förutsättningar för att göra



	<p>betonas. EU-dimensionen är en central del av det finska nationella försvaret.</p> <p>EU försvarssamarbete är också viktigt för Sverige men för Irland är det ingen prioritet.</p> <p>Finland och Sverige är aktiva aktörer även om utsträckningen är varierande, medan Irland inte är det. Vi kan förvänta oss att Irland har lägre inflytande i försvarspolitik än de två övriga.</p>	<p>Sverige och Finland har goda förutsättningar för att skapa koalitioner som stöder deras påverkansarbete i EU-politik.</p>	<p>framgångsrikt påverkansarbete inom policyområdet.</p>
--	---	--	--

Matrisen ovanför lyfter kortfattat fram de mest centrala resultaten i fallstudien. Slutsatserna diskuteras mera i djupet nedan.

I fallstudiernas analys kan vi tydligt se att Finland och Sverige är betydligt mer positivt positionerade i frågan om EU-försvaret än Irland. Något vi också lätt kan observera är att försvarspolitik har blivit en viktigare del av Finlands EU-politik under de senaste åren. Samma tendens ser man i Sverige då man granskar deras försvarspolitiska policydokument. Detta framkommer trots allt inte lika tydligt och svarsresultaten i ECFR:s surveystudie ger inte högt stöd för detta.

Som bakgrund till följande diskussion är det viktigt nämna att Finland, Sverige och Irland har haft betydligt annorlunda långtidsutveckling i sina nationella försvar. Sverige har

tidigare haft en relativt stor försvarsmakt, men Sveriges försvarsförmåga beträffande försvarsutgifter har minskats stadigt längs decennierna. Medan Finland har behållit satsningarna i försvaret på ungefär samma nivå under kalla kriget fortsättningsvis efter detta och har därmed undvikit betydliga nedskärningar i militär prestationsförmåga. Nuförtiden är Finlands försvarsutgifter i proportion till BNP högre än Sveriges. Samtidigt så har Irlands försvarsutgifter alltid varit betydligt lägre än Sveriges och Finlands, men under de senaste två decennierna har man dessutom skurit ner på utgifterna med ungefär 50 % (se grafen nedan).



*Figur4. Världsbanken, militära utgifternas %-andel av BNP, 1960–2017*

Detta har lett, som analysen visade, till olika ansatser och även till internationellt försvarssamarbete. Av de tre länderna har både Finland och Sverige stark fokus på självständig förmåga för att försvara sitt territorium. Givetvis anser Irland också att det är viktigt att försvara sitt territorium, men landets utgångsläge för yttre hot och säkerhetsrisker (läs: annorlunda geopolitiskt läge) är mycket annorlunda, så det behövs inte betonas i samma utsträckning. Men medan Sverige just nu pågår en återuppbyggande fas av sin försvarsförmåga, så har Finland haft viljan och tiden på sin sida för att sätta större fokus på internationellt samarbete.

På grund av olika nivåer på försvarsutgifter genom åren, kombinerat med säkerhetsläget, förklarar det hur viktigt försvarspolitik och följaktligen internationellt samarbete anses vara i landet. Finland har snäppet högre prioritering på försvarspolitik än Sverige, men de båda nordiska länderna har försvarspolitiken betydligt högre än Irland på sin agenda. Alla tre länder anser att internationellt samarbete baserat på regelverk är viktigt, säkerligen på grund av de är mindre stater som inte kan klara sig utan samarbete och stöd av andra länder men deras geopolitiska läge har också en stor inverkan. I alla tre länders försvarspolitiska policydokument sägs det att respektive land inte kan maximera sin försvarskapacitet ensam, utan att man är i behov av ett aktivt samarbete med andra viktiga referensländer inom EU.

Det verkar som att Sverige och Irland har tagit mer självständiga positioner i försvaret. På grund av detta har det inte funnits reellt behov för att hitta gemensamma lösningar till EU:s försvar, medan Finland har insett att de som ett litet land geografiskt nära Ryssland med ganska liten försvarsindustri har mycket att tjäna på att aktivt jobba för ett fördjupat försvarssamarbete på EU-nivå. Sverige har också tagit några genvägar i säkerhets- och försvarspolitiken. De är betydligt mer beroende av bilaterala samarbeten (Finland och USA) än Finland som betonar multilateralt samarbete. Irlands betoning är mera i utrikes- och säkerhetspolitik än i försvarspolitik inom internationellt samarbete.

Medan alla tre länder på papper har förbundit sig till GSFP så verkar det som att Finland är den mest aktiva aktören i utvecklandet av EU:s kapacitet att agera förenad. Irland betonar FN och EU som utrikespolitiska aktörer men är ovillig att ta stora steg i försvarsintegrationen. Sverige betonar försvarspolitikens vikt inom EU men är något passiv för i ökningen av EU:s mandat inom försvarspolitiken.

Det denna analys konstaterar är att Finland och Sverige har förbundit sig till internationellt försvarssamarbete. Det finns också tydliga tecken att Finland starkt stöder vertikal integration inom EU:s försvarspolitik. Finland har mera att tjäna än att förlora på att förstärka det europeiska försvarssamarbetet. På grund av ett förändrat säkerhetsläge i Europa har Finland ökat incentiv för att göra samarbete. Sverige har något samma uppfattning men kommer i efterkälken. Irland som ett litet land i västra kanten av Europa har inte haft samma intresse och behov för att engagera sig i vertikal integration inom försvarspolitik. Men om Irland i något skede skulle anse sin situation ändrad så skulle den

aktuella försvarssamarbetslösningen förmodligen inte vara lika fördelaktig för Irland som den är för Sverige och Finland.

Att aktivera sig i påverkansarbete i EU handlar inte om att ta ut snabbvinster utan om att forma långsiktiga policymål som i framtiden är i linje med landets önskemål.

Sammanfattningsvis kan vi presentera resultaten på följande sätt enligt de konkreta frågorna som ställdes i analysdelen:

**Fråga 1: Vilka samarbetsformer/forum lyfter länderna fram i sin säkerhets- och försvarspolitik?**

- Finland är det landet som nämner EU som den viktigaste internationella partnern och arenan i säkerhets- och försvarssamarbete. Pesco betonas och utvecklandet av EU:s gemensamma försvarsförmågor nämns flera gånger i policydokumenten. Det är tydligt att EU:s försvarssamarbete är en central del av det finska nationella försvaret.
- Sverige lyfter fram EU som en viktig aktör inom internationellt försvarssamarbete men betonar åtminstone i samma grad bilaterala samarbeten och fokuset på EU är i säkerhets- och utrikespolitik. För Finland handlar det i jämförelse till större grad om operativa förmågor, vilket man kan karaktärisera som hård försvarspolitik. Sverige anser också att Pesco är ett viktigt försvarsinitiativ inom ramen för EU:s GSFP.
- Irland prioriterar varken EU som försvarspartner eller EU:s GSFP. FN som forum och civil- och militärkrishantering som samarbetsform är mest centrala för Irland.
- För en mindre stat så är det viktigt att aktivt ta del i beslutsfattningen, prioritera samarbetsforumen och projekten som är relevanta för policyområdet. Utan stora materiella resurser måste man lita på de immateriella resurserna som endast går att utnyttja via dialog och genom skapandet av koalitioner med andra länder. Samarbete fungerar endast om man är aktiv och prioriterar rätt. Vi kan påvisa att Finland och Sverige gör detta, även om utsträckningen är varierande, men Irland gör det inte alls. Vi kan förvänta oss att Irland har lägre inflytande i försvarspolitiken.

**Fråga 2: Hur beaktar andra länder den mindre staten som aktör i EU-politik?**

- Sverige och Finland är bland de mest responsiva mindre medlemsstaterna, enligt de andra medlemsstater i EU. Det går lätt att göra samarbete med Sverige och Finland och vi kan därför förvänta oss att de två nordiska länderna har goda förutsättningar

att göra samarbete med större länder inom försvarspolitiken men också skapa koalitioner med andra mindre medlemsstater för att öka det kollektiva inflytandet.

- Irland placerar sig i mittfältet och är varken en lätt eller särskild svår aktör att göra samarbete med. Kombinerat med Irlands låga intresse för EU:s försvarssamarbete kan man dra den slutsatsen att andra länder inte väljer Irland som samarbetspartner då de formar och förhandlar EU:s GSFP.

### **Fråga 3: Hur förhåller sig länderna till fördjupat försvarssamarbete inom EU?**

- Finland ställer sig återigen mest positiv till EU:s försvarssamarbete, inkluderat vertikal integration inom policyområdet. Finland visar mest intresse för att ta steg till ett fördjupande av försvarssamarbetet.
- Sverige ser utvecklingen av försvarssamarbetet som viktigt men har mera reservationer för det än Finland. Sverige verkar vara mera nöjd med status-quo och vill först utvärdera vad ambitionsnivån borde vara på EU-nivå.
- Irland har inga större ambitioner för att fördjupa försvarssamarbetet på EU-nivå.
- I och med att Sverige och särskilt Finland prioriterar integrationen av försvarssamarbetet högt i sin EU-politik, kan vi förvänta oss att de har goda förutsättningar att göra framgångsrikt påverkansarbete inom policyområdet.

## **8 Slutdiskussion**

Denna avhandling har redogjort för tidigare forskning och det teoretiska ramverket som beskriver omgivningen mindre medlemsstater opererar i. Tidigare forskning gav oss det nuvarande kunskapsläget som visade att det fanns en brist på kumulativ forskning inom området. Denna avhandling har haft som ett mål att öka den kumulativa forskningen i ämnet. På grund av detta var genomgången av tidigare forskning och bakgrundsöversikten till tematiken så omfattande.

Det teoretiska ramverkets uppgift i avhandlingen har varit att ge en helhetsbild av omgivningen mindre medlemsstater lever i och en generell förklaring av dynamiken mellan mindre och större länder. Teorierna gav redskap för att bättre förstå de specifika frågeställningarna kring försvarsintegrationen inom EU från mindre medlemsstaters synvinkel.

I analysdelens första del redogjordes det grundligt för vilka strategier och utmaningar mindre medlemsstater har i EU:s försvarspolitik. Deras inflytande konceptualiserades också för att göra ett abstrakt begrepp mer hanterbart.

När allt detta hade granskats så var det dags att jämföra tre mindre medlemsstaters förhållning till EU:s försvarspolitik och potentiell fortsatt utveckling av samarbetet. Analysen och resultaten från fallstudierna beskriver deras förhållning och ansats till EU:s säkerhets- och försvarssamarbete. Resultaten visade inte deras direkta inflytande men med den teoretiska basen och litteraturöversikten kopplat till deras förhållning och aktivitetsnivå i EU:s försvarssamarbete kan vi dra slutsatser av deras potentiella inflytande i EU-politiken. För att kunna mäta inflytande borde man göra en skild forskning som innebär noggrann och omfattande granskning av policyprocesser. Detta kunde vara ett förslag till vidare forskning i ämnet. Istället valdes det att granska hur länderna förhåller sig till fördjupat samarbete inom försvarspolitik, det tidigare kunskapsläget har nämligen visat att mindre stater bör vara proaktiva, responsiva och prioritera de policyområden högt som de vill ha inflytande i. Allt detta kunde uppskattas baserat på den kvalitativa innehållsanalysen av ländernas policydokument samt ECFR:s surveystudie.

Analysens resultat visade mycket tydligt att det finns enorm skillnad mellan de två nordiska länderna och Irland då det kommer till respektive länders förhållning försvarssamarbetet. Irland placerar inte europeiskt försvarssamarbete högt i nationella agendan i nuläget och prioriterar inte utvecklandet av gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Däremot är både det nuvarande samarbetet och fördjupandet av samarbetet viktiga prioriteringar för Finland. Sverige värderar inte policyområdet lika högt som Finland i sin EU- och försvarspolitik men anser ändå att det är viktigt att utveckla GSFP. Vi kan förvänta oss att Finland och Sverige har tyngre röst än Irland när man formar framtida försvarspolitik på EU-nivå och att den kommer vara i bättre linje med deras nationella policymål.

Tidigare i avhandlingen redogjordes det för två hypoteser:

**H1. Mindre stater börs lita mest på de kommunikativa handlingarna samt de immateriella resurserna, då de större staterna har ett bättre ekonomiskt läge att diktera vad som besluts inom EU.**

## **H2. Mindre medlemsstater är starkare tillsammans och samarbete är gynnsamt för dem och därmed borde de förhålla sig positivt till fördjupad integration inom försvarspolitiken.**

När det handlar om kvalitativ forskning, så är det svårare att definitivt bevisa att hypoteserna håller eller inte. Men utifrån analysens inledande del och fallstudierna samt den tidigare forskningen kan vi dra slutsatser att mindre staters enda effektiva sätt för att öka inflytandet är att använda sig av kommunikativa handlingar och immateriella resurser. Bland annat expertis, prioritering och responsivitet. Därmed kan vi konstatera att första hypotesen håller åtminstone delvis.

I samband med den andra hypotesen kan vi konstatera att den tidigare forskningen och analysen visar att förmågan att samarbeta, prioritera, vara responsiv och förhandla kompromisser som leder till koalitioner är effektiva sätt för att öka inflytande. Fallstudierna visade att Finland och Sverige, som enligt analysens resultat har högre inflytande än Irland i försvarspolitiken, betonar samarbete och multilateralism i betydligt högre grad. Detta är högst sannolikt på grund av att de upplever att tillsammans är man starkare. Därmed kan vi säga att också den andra hypotesen får stöd från avhandlingen.

Även om endast tre mindre medlemsstater har granskats i avhandlingens fallstudier, så kan vi anta och dra en allmän slutsats att även andra mindre medlemsstaters inflytande i EU:s försvarspolitik påverkas av liknande faktorer som Finlands, Sveriges och Irlands. Dessa är det geopolitiska läget (stater har olika incentiv att satsa på försvar), prioritering av policyområdet, proaktivitet och responsivitet. Dvs. hur effektivt man utnyttjar s.k. immateriella resurser. Avhandlingen har också i litteraturdiskussionen och senare i analysens inledande del behandlat strategier och utmaningar som är universella för alla mindre medlemsländer inom de flesta policyområden, vilket ökade forskningens generaliserbarhet.

På basis av teorierna och den tidigare forskningen kopplat med analysens observationer kan avhandlingen dra slutsatsen att Finlands och Sveriges övergripande ansats till EU:s försvarspolitik leder till betydligt högre inflytande inom försvarspolitik än vad Irland har. Det finns även goda orsaker för att förvänta sig att Finland har något högre inflytande än Sverige på grund av deras prioritering för försvarspolitik är högre och Finland ser på EU:s GSFP snäppet mera positivt än Sverige.

Sedan bör det lyftas fram vad prioritering av policyområden de facto betyder. I fallet Irland har avhandlingen konstaterat ett flertal gånger att landet inte prioriterar försvarspolitik och -samarbete högt i sin politiska agenda. Detta betyder dock inte att de skulle vara passiva i sin EU-politik eller nödvändigtvis ha lägre inflytande totalt än Finland och Sverige. De kan också vara så att Irland satsar mycket mera på andra policyområden och utövar större inflytande inom vissa sektorer än Finland och Sverige. Emellertid visade analysen att Irland inte är lika responsiv samarbetspartner som Finland och Sverige och det försvårar åtminstone deras påverkansarbete.

Oavsett policyområde så är kan man dra den breda slutsatsen att det är viktigt att aktivt samarbeta med andra länder och ha kapacitet att förhandla och skapa koalitioner för att driva framåt de sakfrågor som man har prioriterat högt mera effektivt. Men särskilt inom försvarspolitik där försvarsmateriel är mycket dyrt och det är i stor grad större länders arena på grund av

militärstyrka, så är det viktigt för små medlemsländer att kunna göra samarbete i större koalitioner eller skapa partnerskap med några större länder. Inom säkerhets- och försvarspolitik är man ännu mindre ensam men potential att vara betydligt större tillsammans.

## 8.1 Förslag på vidare forskning

Till sist några ord om förslag på vidare forskning. Denna avhandling har granskat den tidigare forskningen djupgående och gjort en jämförande analys mellan tre mindre medlemsstater. Fortsatt forskning kunde inkludera Nato-dimensionen för mindre medlemsstater i EU. Nato hämtar ett flertal nya variabler in i analysen som bör granskas. Man kunde till exempel jämföra Natoländer och icke Natomedlemmar med varandra.

Ytterligare kunde metodologin vara annorlunda. En kvantitativ forskning om mindre staters påverkningsmöjligheter i försvarspolitik på EU nivå var också ett alternativ som övervägdes, men slopades i och med att avhandlingen ville fokusera särskilt på det kvalitativa och stundvis subtila inflytandet inom försvarssamarbetet. En kvalitativ innehållsanalys lämpade sig bättre än en kvantitativ innehållsanalys, då innehållet (ord och meningar) i analysobjekten (text) har olika betydelse. Man ville fokusera på en viss del av texten och lägga uppmärksamhet vid specifika ordval och betoningar av politikområden (Esaiasson 2012, 210).



En doktorsavhandling om samma tema kunde utvidga analysen och omfatta kvalitativa intervjuer med analysländernas politiker och tjänstemän. Man kunde också analysera policyprocesser i detalj. Var och hur Finland lyckades påverka beslutsfattningen i säkerhets- och försvarspolitik kunde vara en intressant fråga att ta itu med. Genom att granska policyprocesserna kunde man mäta inflytandenivåer mera noggrant och bevisa exakt vilka strategier som har fungerat i vilka kontexter.

Även om denna avhandlings metodologi var begränsad till kvalitativ innehållsanalys och litteraturöversikt så har målet med avhandlingen uppnåtts, d.v.s. att öka kunskapsnivån om mindre medlemsstaters roll i EU:s beslutsfattning med betoning på försvarssamarbetets utveckling.

## 9 Källförteckning

- Ballester, B. 2013, *The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy*, European Parliamentary Research Service, Bryssel.
- Bátora, J. 2017, "Reinvigorating the rotating presidency: Slovakia and agenda-setting in the EU's external relations", *Global Affairs*, vol. 3, nr. 3, s. 251–263.
- Berglund, S. 2010, "Enlargement versus Deepening Integration" i *Democracy in Europe: of the people, by the people, for the people*, red. F. De Beaufort & P. van Schie, European Liberal Forum, Haag, s. 1–14.
- Biscop, S. 2018, "European Defence: Give Pesco a Chance", *Survival, Global Politics and Strategy*, vol. 60, nr. 3, s. 161–180.
- Bjorkdahl, A. 2008, "Norm advocacy: a small state strategy to influence the EU", *Journal of European Public Policy*, vol. 15, nr. 1, s. 135–154.
- Blockmans, S. 2017, "The Benelux approach to EU integration and external action", *Global Affairs*, vol. 3, nr. 3, s. 223–235.
- Cox, M. & MacGinty, R. 1996, "Farewell to a Beautiful Idea: The End of Neutrality in the Post-Cold War World" i *Small States and the Security Challenge in the New Europe*, red. W. Bauwens, A. Clesse & O.F. Knudsen, 1 uppl., Brassey's, London, s. 122–137.
- Devaney, C. & Poptcheva, E. 2014, *Changed rules for qualified majority voting in the Council of the EU*, European Parliamentary Research Service, Bryssel.
- ECFR 2018, *The EU Coalition Explorer*. [Hemsida: European Council on Foreign Relations]. Tillgänglig: <https://www.ecfr.eu/eucoalitionexplorer> (Hämtad 16/2 2019).
- EEAS 2018, *Permanent Structured Cooperation - Pesco Deepening Defence Cooperation among EU Member States* [Hemsida: Europeiska utrikestjänsten]. Tillgänglig: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco\\_factsheet\\_22-06-2018\\_2.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_22-06-2018_2.pdf) (Hämtad 06/28 2018).
- Europeiska kommissionen 2019, *Eurobarometer - Standard Eurobarometer 91*. Bryssel, Belgien.
- Europeiska rådet 2018a, *Register över handlingar*. [Hemsida: Europeiska rådet]. Tillgänglig: <http://www.consilium.europa.eu/sv/documents-publications/public-register/> (Hämtad 3/8 2018).
- Europeiska rådet 2018b, *Omröstningssystem* [Hemsida: Europeiska rådet]. Tillgänglig: <http://www.consilium.europa.eu/sv/council-eu/voting-system/> (Hämtad 3/8 2018).
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. 2012, *Metodpraktikan*, 4 uppl., Norstedts juridik AB., Stockholm.
- EUROSTAT 2019, *Government expenditure on defence*, Bryssel.
- Finlands statsråd 2016, *Statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse*. Statsrådets kansli, Helsingfors, Finland. Statsrådets kansli, Helsingfors, Finland.

- Finlands statsråd 2017, *Statsrådets försvarspolitiska redogörelse*.
- Finlands statsråd 2019, *regeringsprogrammet - Sanna Marins regering*, Helsingfors, Finland.
- Finlands utrikesministeriet 2017, *Basfakta om EU, EU:s institutioner*. [Hemsida: Utrikesministeriet - Finland]. Tillgänglig: <https://eurooppatiedotus.fi/sv/basfakta-om-eu/eus-institutioner/> (Hämtad 3/8 2018).
- Fox, A.B. 1959, *The Power of Small States. Diplomacy in World War II*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Geurts, C. 1998, "The European Commission: A Natural Ally of Small States in the EU Institutional Framework" i *Small States inside and outside the European Union*, red. L. Goetschel, 1 uppl., Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, s. 49-61.
- Goetschel, L. 1998, "The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe" i *Small States inside and outside the European Union*, red. L. Goetschel, 1 uppl., Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, s. 13-27.
- Grøn, C.H. & Wivel, A. 2011, "Maximizing Influence in the European Union after the Lisbon Treaty: From Small State Policy to Smart State Strategy," *Journal of European Integration*, vol. 33, nr. 5, s. 523–539.
- Haas, E.B. 1961, "International Integration: The European and the Universal Process", *International organization*, vol. 15, nr. 3, s. 366–392.
- Hanke, J. 2018, "Merkel endorses Macron's EU military plan", *Politico EU*, 3.6.2018.
- Haugevik, K. & Rieker, P. 2017, "Autonomy or integration? Small- state responses to a changing European security landscape," *Global Affairs*, [Online], vol. 3, nr. 3, s. 29.6.2018-211-221.
- Heisenberg, D. 2005, "The institution of 'consensus' in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council", *European Journal of Political Research*, vol. 44, nr. 1, s. 65–90.
- Hix, S. 1999, "Global Policies" i *The political system of the European Union* St. Martin's Press, New York, s. 331–356.
- Hooghe, L. & Marks, G. 2001, "Types of Multi-Level Governance", *European Integration online Papers*, [Online], vol. 5, nr. 11, s. 29.6.2018 <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf>.
- Hooghe, L., Marks, G. & Blank, K. 1995, "European Integration and the State. EUI Working Paper RSC No. 95/7, European University Institute, Florence, Ital
- Hooghe, L., Marks, G. & Blank, K. 1996, "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance", *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, nr. 3, s. 341–378.
- Irlands regering 2015, *Irlands försvarsredogörelse*. Dublin, Irland.
- Irlands regering 2017, *Irlands försvarspolitiska policydokument för åren 2017 – 2020*. 2017, Irlands regering, Dublin, Irland.

- Socialdemokraterna, Centerpartiet, Miljöpartiet och Liberalerna 2019, *Januariavtalet – sakpolitisk överenskommelse*, Stockholm, Sverige
- Jachtenfuchs, M. 2001, "The Governance Approach to European Integration", *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, nr. 2, s. 245–269.
- Jakobsen, P.V. 2009, "Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP", *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, nr. 1, s. 81–102.
- Keohane, R.O. & Nye, J.S. 1987, "Power and Interdependence revisited", *International organization*, vol. 41, nr. 4, s. 725–753.
- Keohane, R.O. & Nye, J.S. 1987, "Power and Interdependence Revisited", *International organization*, vol. 41, nr. 4, s. 725–753.
- Kuosmanen, A. 1998, "Decision-Making in the Council of the European Union" i *Small States inside and outside the European Union*, red. L. Goetschel, 1 uppl., Kluwer Academic Publishers, Dodrecht, s. 65–77.
- Lawrence, T., Praks, H. & Järvenpää, P. 2017, "Building Capacity for the EU Global Strategy", *International Centre for Defence and Security, Estonia*, s. 1–12.
- Legrand, J. 2018, *Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik* [Hemsida: Europaparlamentet]. Tillgänglig: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/159/den-gemensamma-sakerhets-och-forsvarspolitik> (Hämtad 23.7.2018.2018).
- Lehtonen, J. & Anteroine, J. 2013, "PUOLUSTUSMATERIAALIN HINTAKEHITYS – TEHOKKUUTTA RAHALLA", *Tiede ja ase*, vol. 71.
- Long, T. 2017, "It's not the size, it's the relationship: from 'small states' to asymmetry", *International Politics*, vol. 54, nr. 2, s. 144–160.
- McCallion, M.S. & Brianson, A. (red.) 2018, *Nordic states and European integration. Awkward Partners in the North?*, Palgrave studies in European Union politics.
- Mogherini, F. 2017, *Growing EU military power at service of peace, UN Charter and multilateralism* [Hemsida: EEAS]. Tillgänglig: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/29389/growing-eu-military-power-service-peace-un-charter-and-multilateralism\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/29389/growing-eu-military-power-service-peace-un-charter-and-multilateralism_en) (Hämtad 18.7.2018).
- Moravcsik, A. 2005, "The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy", *Journal of European Public Policy*, vol. 12, nr. 2, s. 349–386.
- Moravcsik, A. 1995, "Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder", *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, nr. 4, s. 611–628.
- Nasra, S. 2011, "Governance in EU foreign policy: exploring small state influence", *Journal of European Public Policy*, vol. 18, nr. 2, s. 164.
- Ojanen, H. 2006, "The EU and Nato: Two Competing Models for a Common Defence Policy", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, nr. 1, s. 57–76.

- Panke, D. 2010, "Small states in the European Union: structural disadvantages in EU policy-making and counterstrategies", *Journal of European Public Policy*, vol. 17, nr. 6, s. 799–817.
- Panke, D. 2008, "The Influence of Small States in the EU: Structural Disadvantages and Counterstrategies, UCD Dublin European Institute Working Paper 08–3, May 200", *UCD Dublin European Insitute*, vol. Working Paper 08–3.
- Peternelj, B., Kurečić, P. & Kozina, G. "The Permanent Structured Cooperation Initiative (PeSCo) as a Step towards the European Defense Union", *29th International Scientific Conference on Economic and Social Development, Rabat, Maroko, 10-11.05.2018.*, s. 38-48.
- Pollack, M.A. 2001, "International Relations Theory and European Integration", *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, nr. 2, s. 221–244.
- RAND Europe 2017, *Response strategies to the cost escalation of defence equipment*, Europeiska försvarsbyrån, Bryssel.
- Smith, M. 2004, "Toward a theory of EU foreign policy-making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy", *Journal of European Public Policy*, vol. 11, nr. 4, s. 740–858.
- Stockholm International Peace Research Institute 2018, *SIPRI Military Expenditure Database*. Stockholm, Sverige.
- Sveriges försvarsmakt 2019, *Försvarsmaktens underlag för försvarspolitisk proposition 2021–2025*. Stockholm, Sverige.
- Sveriges regeringskansli 2015, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*. Stockholm, Sverige.
- Sveriges regeringskansli 2016, *Säkerhet i ny tid*, SOU 2016:57, Stockholm, Sverige.
- Sveriges regeringskansli 2019, *Värnkraft, Svenska försvarsberedningen*. Stockholm, Sverige.
- Thorhallsson, B. & Wivel, A. 2006, "Small States in the European Union: What Do We Know and What Would We Like to Know?", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 19, nr. 4, s. 651–668. (Hämtad 19.7.2018).
- Tiilikainen, T. 2006, "Finland — An EU Member with a Small State Identity", *Journal of European Integration*, vol. 28, nr. 1, s. 73–87.
- Världsbanken 2019, *Military expenditure (% of GDP) - Finland, Ireland, Sweden* [Hemsida: Världsbanken]. Tillgänglig: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2018&locations=FI-IE-SE&start=1960&view=chart> (Hämtad 20.11.2019).
- Väyrynen, R. 1996, "Small States in the New European Context" i *Small States and the Security Challenge in the New Europe*, red. W. Bauwens, A. Clesse & O.F. Knudsen, 1 uppl., Brassey's, London, s. 109–122.
- Wiberg, H. 1996, "Security Problems of Small Nations" i *Small States and the Security Challenge in the New Europe*, red. W. Bauwens, A. Clesse & O.F. Knudsen, 1 uppl., Brassey's, London, s. 21–42.

Wivel, A. 2005, "The Security Challenge of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor", *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, nr. 2, s. 393–412.